LA CONSTITUTION

D'ANGLETERRE.

TOME SECOND.

Paris. — Imprimerie de A. Laine et J. Havard, rue des Saints-Pères, 19.

LA CONSTITUTION

D'ANGLETERRE

EXPOSÉ HISTORIQUE ET CRITIQUE

DES ORIGINES,

DU DÉVELOPPEMENT SUCCESSIF ET DE L'ÉTAT ACTUEL

DE LA LOI ET DES INSTITUTIONS ANGLAISES

PAR ÉDOUARD FISCHEL

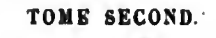
Traduit sur la seconde édition allemande, comparée avec l'édition anglaise

DE R. JENERY SHEE

PAR CH. VOGEL.

TOME SECOND.





PARIS

C. REINWALD, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

RUE DES SAINTS-PÈRES, 15.

1864.

TABLE DES MATIÈRES

DU SECOND VOLUME.

LIVRE VI.

ADMINISTRATION LOCALE.

PREMIÈRE SECTION.

LE SELFGOVERNMENT AVANT LE BILL DE RÉFORME.

LIVRE VII.

LE PARLEMENT.

CHAPITRE I. — *Aperçu historique.*

CHAPITRE II. — *Constitution du Parlement.*

CHAPITRE III. — *Organisation de la chambre haute.*

LIVRE VIII.

RAPPORTS D'UNION LÉGALE ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES DE L'EMPIRE BRITANNIQUE.

CHAPITRE Ier. — *Possessions en Europe.*

CHAPITRE II. — *Les colonies proprement dites.*

CHAPITRE III. — *Indes Orientales.*

LA CONSTITUTION

D'ANGLETERRE.

LIVRE VI.

ADMINISTRATION LOCALE.

INTRODUCTION.

CARACTÈRE GÉNÉRAL DU SELFGOVERNMENT EN ANGLETERRE.

Offices honoraires. — Impôt foncier. — Étendue du *selfgovernment* anglais. — Magistratures locales. — Principes de nomination et d'élection. — Juges de paix. — Lords-lieutenants. — Shériffs. — Juridiction supérieure du banc de la reine. — Recours au ministre de l'intérieur. — La centralisation et le *selfgovernment* ne s'excluent point. — La loi n'établit pas de distinction entre les villes et les campagnes. — Villages, villes et cités. — Corporations. — Villes sans droits de corporation. — Étendue des paroisses. — Il n'existe pas de villages de paysans. — Absence de droits patrimoniaux. — Caractère aristocratique de l'ancien *selfgovernment*. — Le nouveau *selfgovernment*. — Bureaucratie élective. — Paroisses. — Progrès du régime de tutelle de la bureaucratie. — L'ancien *selfgovernment* et le nouveau.

Le *selfgovernment* anglais offre deux traits caractéristiques : tous les postes non subalternes y sont ordi-

nairement des offices honoraires, remplis par la gentry, et c'est presque exclusivement avec des impôts fonciers, en majeure partie aussi supportés par la gentry, que l'on y fait face aux besoins de cette administration, qui repose sur les citoyens eux-mêmes. La sphère d'action de ce *selfgovernment* est ou restreinte, comme celle des autorités municipales, ou plus large, comme celle des autorités de cercle en Prusse. L'instruction publique, les remontes de cavalerie et d'autres charges qui incombent, dans certains pays du continent, aux autorités provinciales et communales, sont étrangères au domaine de leurs attributions en Angleterre. Par contre, la majeure partie des affaires administratives, qui sont de celui des préfectures en France, presque toute la juridiction de police, partie de la juridiction correctionnelle des tribunaux de première instance et même de la juridiction criminelle proprement dite, pour laquelle nous renvoyons aux cours des sessions trimestrielles, la direction de la police, enfin, avec les attributions ordinaires des autorités locales en matière de police sanitaire, tout cela rentre, en Angleterre, dans celles des officiers du *selfgovernment*. Le fonds affecté aux besoins de la police locale est le seul que le ministère de l'intérieur y subventionne, quoique, en somme, le budget de ce ministère soit insignifiant, en comparaison des larges dépenses de l'administration locale.

Celle-ci est confiée principalement à des fonctionnaires dont les attributions impliquent, dans toute la mesure de leur étendue, une autorité judiciaire complète, et qui ne décident, en matière administrative, que suivant des principes de droit fixes, après une procédure sommaire et publique, également réglée

par des principes fixes, sous le contrôle des cours de justice supérieures.

Comme toute justice émane du souverain, c'est le souverain qui nomme en général aussi ces magistrats. Le principe électif n'est arrivé, dans le cours des siècles, qu'à former une exception de cette règle. Il s'est établi d'après le droit commun, pour le coroner; d'après le droit statutaire et sur la base de privilèges antérieurs, pour les autorités municipales. Le principe de la nomination par le souverain n'est cependant de règle que pour les institutions du droit commun et pour celles d'une origine antérieure au bill de réforme. Depuis ce bill, le principe électif a gagné la prépondérance dans la formation de nouvelles autorités locales et dans la réforme de l'organisation municipale.

La principale magistrature du *selfgovernment* anglais, c'est la justice de paix, dont les attributions judiciaires sont très-larges. Le lord-lieutenant unit à ses autres fonctions celles de juge de paix. Celles qui ont trait à l'administration civile sont même insignifiantes, comparativement à l'importance de sa commission de juge de paix. Le shériff lui-même, fonctionnaire autrefois si puissant, a dû céder beaucoup de ses anciennes fonctions à la justice de paix.

L'autorité judiciaire de tous les magistrats locaux étant considérée comme une délégation du souverain, la cour du banc de la reine peut, à moins que la loi n'en dispose autrement, retirer à ces fonctionnaires toutes les affaires litigieuses de leur compétence, pour les décider elle-même en première instance. En outre, une suite d'appels judiciaires assure une protection suffisante, contre les empiétements des magistrats locaux, à toutes les personnes

que le manque de fortune n'empêche pas de recourir à ces moyens de droit dispendieux.

Les nouvelles autorités locales électives (*elective boards*) créées par suite du bill de réforme, c'est-à-dire du *municipal corporation act,* n'ont aucun pouvoir judiciaire. Le recours aux voies de droit ordinaires est admis contre leurs décisions, ou remplacé par celui à la juridiction nouvelle dont le ministre de l'intérieur a été investi à cet égard. Il y a les mêmes voies de recours au ministre ou aux tribunaux contre les décisions des corporations. L'autonomie de ces autorités locales ne porte généralement que sur leurs fonctions administratives et sur la taxation. Leur affranchissement de toute dépendance du pouvoir central serait inconciliable avec l'autorité suprême du parlement, comme avec l'esprit du droit commun, d'après lequel tout pouvoir émane du souverain. Aussi, la centralisation et le *selfgovernment* ont-ils, depuis les temps les plus anciens, marché de front en Angleterre. Il n'y a pas d'antagonisme entre les deux principes. Il n'en est pas de même pour les principes nouveaux de la bureaucratie et du *selfgovernment,* qui se contredisent fortement dans la moderne Angleterre.

L'organisation communale anglaise ne connaît pas la distinction entre les villes et les campagnes. Un village, d'après le Dictionnaire de Webster (1), est tout simplement un assemblage de maisons en trop petit

(1) Les Saxons ne s'établirent pas dans des villages, mais dans des fermes. Dans l'ancien temps, les communes rurales étaient souvent fort étendues, comprenant parfois des cantons entiers, ou correspondant aux dizains et embrassant plusieurs villages. (Bluntschli, *Droit privé germanique,* p. 121.)

nombre pour former une ville et principalement habitées par des fermiers et des laboureurs. L'absence d'un marché, ajoute-t-il, est ce qui distingue surtout en Angleterre un village d'une ville. On appelle ville (*town*, du mot allemand *Zaun*, clôture vive), d'après Johnson et Webster, toute agglomération de maisons, pourvue d'un marché régulier, sans être pourtant ni une cité, ni le siége d'un évêché. Le mot cité (*city*) n'est cependant pas toujours synonyme de siége épiscopal, mais souvent une simple qualification honorifique d'autres villes d'une importance majeure.

Les mots *city*, *town* et *vill* (village) n'indiquent donc que des agglomérations plus ou moins fortes, comprenant un nombre plus ou moins considérable de maisons. La loi n'établit aucune différence entre eux (1). Toutes ces localités indistinctement, ne parvenant à se faire valoir qu'en raison de leur importance économique, rentrent, non moins que le hameau isolé et l'ancien manoir seigneurial, dans le cercle de l'organisation commune, toutes étant également soumises aux autorités du comté. Cependant certaines places ont été plus ou moins exemptées du régime de cette organisation comitale : les unes par suite de leur érection en comtés indépendants, d'autres par l'acquisition de droits de corporation et l'exercice d'une juridiction limitée, qui resta néanmoins subordonnée à la juridiction d'appel du comté.

Les localités munies de ces priviléges forment ce

(1) *Habitations when thrown into rows, streets, crescents, squares, etc., form villages, towns and cities.* (Voir les *Résultats du recensement de la Grande-Bretagne de* 1851, par Éd. Cheshire, Londres, 1854, p. 25.) D'après Coke, la loi qualifie de *town* toute ville qui n'est ni une cité (*city*), ni un bourg (*borough*). Le hameau (*hamlet*) est un petit appendice d'une ville (*town*).

qu'on appelle des corporations municipales. Or telles localités qui, d'après leur condition économique et sociale, ne sont que des villages, peuvent se trouver en jouissance de droits de corporation municipaux, de même qu'il peut y avoir de grandes villes dépourvues de pareils droits. Ainsi Chippenham, avec onze cents habitants, a une organisation municipale régulière, tandis que de vastes quartiers de Londres et des environs, tels que les Tower Hamlets, avec cinq cent quarante mille habitants, Marylebone, avec trois cent soixante et onze mille, et Greenwich, avec cent six mille, manquent de cet avantage. Ces localités forment bien des bourgs parlementaires (*parliamentary boroughs*), puisqu'elles envoient des représentants au parlement; mais, sous le rapport administratif, elles ne constituent légalement que des paroisses ou des agrégations de paroisses, indépendantes les unes des autres, et elles sont dépourvues de toute autonomie de juridiction.

De même qu'en Angleterre aucune ville, quelle que soit son étendue ou son importance économique et sociale, ne participe nécessairement, pour cela, aux avantages d'une organisation municipale, de même aucune localité n'y est pourvue d'une organisation locale distincte uniquement parce qu'elle offre un groupe de maisons contiguës. L'idée de la commune proprement dite, soit rurale, soit urbaine, est toujours restée étrangère au droit anglais. Il n'y a jamais eu, en Angleterre, de villages, ce mot étant pris dans l'acception d'un groupe de maisons situé à la campagne et organisé en commune rurale. Lorsqu'un village a l'étendue voulue et réunit les autres conditions nécessaires pour sa constitution en paroisse, il forme une paroisse et un district de police. Mais, de même qu'un village

plus étendu peut former deux districts de police, il peut aussi comprendre plusieurs paroisses. *Vice versa*, telle paroisse peut embrasser plusieurs villages moindres ; car, depuis la période anglo-saxonne, ce ne sont pas les localités, mais les groupes de familles représentant les associations d'hommes libres, qui forment la base de la pyramide de l'administration communale et du gouvernement de l'État. Il est extrêmement rare de trouver en Angleterre un village peuplé de véritables paysans. La classe agricole est même loin de former généralement la population dominante des villages anglais de nos jours. On trouve parmi leurs habitants nombre de gens de toutes les professions industrielles et marchandes, des débitants de boissons, des journaliers de campagne, des ouvriers de manufacture, à côté de fermiers et de propriétaires cultivant eux-mêmes. Autant les villages anglais présentent un aspect idyllique, dans beaucoup de campagnes où l'agriculture et l'élevage du bétail prédominent, autant ils ont perdu leur physionomie agreste dans les districts manufacturiers (1), à tel point que souvent il n'en reste même plus trace.

L'administration locale a conservé son caractère depuis le temps des Saxons. Elle se fonde principalement sur une répartition en districts. Les municipalités incorporées (*corporate*), c'est-à-dire érigées en corporations distinctes, forment, dans l'ensemble de cette organisation, des arrondissements plus ou moins isolés.

Les autres exceptions du régime de l'organisation comitale ont été effacées par le temps, ou n'existent

(1) Gneist, II, 611.

plus que nominalement. Il y a des siècles que tous les priviléges territoriaux de la féodalité, la police seigneuriale et la juridiction patrimoniale, ont disparu du droit anglais. Dans un petit nombre de localités, le seigneur du domaine a encore, il est vrai, le droit de nommer certains fonctionnaires subalternes, mais ceux-ci, comme les autres officiers du comté, y sont complétement subordonnés aux juges de paix, autres juges et shériffs royaux. Dans quelques endroits, le seigneur de la terre a conservé aussi certains priviléges honorifiques de peu d'importance. D'un autre côté cependant, l'influence des grands propriétaires, dans beaucoup de comtés et quelques municipalités, est très-considérable; mais cette influence n'a jamais reçu de sanction légale.

Il faut bien distinguer, dans l'exposé du *selfgovernment* anglais, entre les temps antérieurs et les temps postérieurs au bill de réforme. Antérieurement à celui-ci, le caractère aristocratique avait une grande prépondérance dans le système de l'organisation communale anglaise. L'administration du comté était exclusivement entre les mains des propriétaires fonciers de la gentry. Dans les villes comme dans les paroisses, l'autorité avait passé peu à peu à une oligarchie de petites cliques. Le gros de la bourgeoisie, là même où il existait une organisation municipale, n'y avait aucune part. Mais très-peu d'emplois supérieurs étaient rétribués, presque tous les offices, dans l'administration municipale, purement honoraires. L'administration locale avait principalement à s'occuper de l'exercice de la juridiction, de la police industrielle et de l'administration des secours aux pauvres. Cette dernière était partout l'affaire de la paroisse et

des officiers du comté, nulle part celle de l'administration des villes érigées en corporations.

La réforme du système communal a eu plus ou moins pour effet des fusions entre les petites corporations locales ou paroisses. Le régime des pauvres, depuis 1834, cesse d'être abandonné à leurs soins; il devient l'affaire d'unions communales plus larges et finit par être centralisé, sous la forme bureaucratique, dans un département spécial. Il en est de même de la police sanitaire, des mesures générales de curage et d'autres services semblables. Tous ces intérêts et devoirs nouveaux de l'administration ont partout fait surgir de nouvelles autorités locales, les unes formées de celles qui existaient antérieurement déjà, les autres établies à côté des précédentes.

L'organisation municipale demeure, comme auparavant, séparée du régime des pauvres. Partout où le *selfgovernment* du droit commun se montre en décadence, où l'esprit communal se relâche, la législation parlementaire intervient et la bureaucratie se substitue au fantôme de l'ancienne activité paroissiale.

Cette nouvelle bureaucratie locale, il est vrai, se fonde sur le principe d'élections plus ou moins démocratiques, et c'est la paroisse qui forme, dans la plupart des cas, le corps des électeurs primaires. Elle a perdu son caractère oligarchique, n'étant plus que la communauté de tous les contribuables domiciliés dans le ressort paroissial d'une église et jouissant tous des mêmes droits, sans distinction de religion. En ce qui touche le spirituel, l'activité paroissiale s'est notamment affaiblie dans les paroisses où la taxe d'église a perdu son ancienne signification. Dans la création de nouvelles paroisses, on a même séparé les fonctions

spirituelles des fonctions temporelles, et on trouve maintenant des assemblées paroissiales n'ayant que les premières, mais en même temps parties intégrantes d'une communauté plus large, de la paroisse politique.

Les anciennes oligarchies municipales ont également été sacrifiées, dans le nouveau système. Si ce dernier a surtout conduit à la création d'une multitude d'emplois conférés à temps et à vie, ou salariés, cela tient à différentes causes.

Dans l'esprit actuel des classes moyennes, en Angleterre, le *selfgovernment* ne comprend que la participation au droit électoral, l'exercice des fonctions proprement dites de l'administration locale y étant laissé à des employés rétribués. Le principe de l'ancien *selfgovernment* du droit commun était, au contraire, l'obligation d'accepter comme une charge communale des offices conférés à titre honoraire. Or, les nouvelles autorités administratives consistant, pour la plupart, en bureaux dont les délibérations ne sont pas publiques, il n'y a plus qu'une corrélation très-imparfaite entre les électeurs et les élus. Moins on s'intéresse à ces élections, plus elles sont dominées par l'influence de petites coteries. De là le discrédit des nouvelles autorités locales et des maux qui, faute d'être rapportés à leur véritable cause, l'apathie du bourgeois, ne font encore que provoquer un renforçement continuel de la bureaucratie.

Presque partout, depuis les réformes qu'a subies de notre temps la législation de l'Angleterre, on y voit percer l'antagonisme des deux systèmes de l'ancien et du nouveau *selfgovernment*. Aux principes de l'ancien répondent encore aujourd'hui les offices, magistratures et fonctions du shériff, de la justice de paix, du lord-

lieutenant, du coroner, des jurés et, dans une plus humble sphère, aussi du constable. Le nouveau *self-government* est représenté par les unions de secours pour les pauvres, par les municipalités des villes et les bureaux sanitaires locaux, ainsi que par le bureau central qui dirige les travaux de construction à Londres, et par la moderne police anglaise.

PREMIÈRE SECTION.

LE SELFGOVERNMENT AVANT LE BILL DE RÉFORME.

CHAPITRE Ier.

LE COMTÉ ET SES SUBDIVISIONS.

Comtés. — *Tythings*. — Le *frank-pledge*. — *Hundreds*. — Changements opérés dans cette division durant la période normande. — Paroisses. — Districts de police. — Comtés palatins de Chester, de Durham et de Lancaster. — Comtés par droit de corporation.

Les comtés sont des divisions de la période saxonne; on en a, mais à tort, rapporté l'origine au roi Alfred le Grand. C'étaient ou des royaumes qui figuraient antérieurement déjà dans l'Heptarchie, comme ceux de Kent, de Sussex, d'Essex et de Surrey, ou d'autres divisions précédemment existantes de celle-ci, avec des circonscriptions correspondant aux limites des anciens diocèses (1). Dans la langue du droit saxon, on les appelait *shires*, divisions. Avant la conquête normande,

(1) Lappenberg, *Histoire d'Angleterre*, I, 185.

c'étaient des associations de communes. Deux fois par an, vers Pâques et la Saint-Michel, il se tenait dans chaque *shire* une assemblée (*gemote*) des hommes les plus sages (*wittigsten*), sous la présidence de l'évêque et de l'*ealdorman*, mot danois qui renferme l'étymologie du titre d'*earl*, comte. Le *shiregereva* (shériff), qui d'abord n'était qu'un simple assesseur, devint ensuite co-président, et, finalement, l'unique président de l'assemblée du comté. Les thanes (*thegen*), servants du roi, paraissaient en personne à ces assemblées. Les bourgades munies d'une enceinte (*townships*) étaient représentées par leurs *gereven* et quatre francs tenanciers. L'assemblée du comté décidait les contestations entre les divers cantons. Le shiregereva levait des impôts, probablement aussi avec le consentement de cette assemblée, et infligeait des amendes pour les délits commis (1). De cette assemblée il y avait appel au souverain.

On attribue également au roi Alfred la division des comtés en *hundreds*, centuries ou cantons, subdivisés à leur tour en *tythings*, décuries ou dizains; mais, par le fait, elle est beaucoup plus ancienne. La réunion de dix familles de *freeholders* au moins constituait un *tything* ou *fribourg*, autrement dit une commune. On ne peut cependant admettre dans cette division une rigueur mathématique. Le *tything* était une communauté économique et sociale qui, même antérieurement, sans nul doute, se trouvait déjà pourvue d'une administration et d'une police organisées, ou faisait du moins partie d'une communauté plus large, comme nous le verrons tout à l'heure. Probablement cette organi-

(1) Lappenberg, I, 585.

sation ne servait qu'à rattacher plus étroitement à l'État les différentes localités.

Toutes ces divisions concouraient à fonder un système de garantie ou caution mutuelle, entre les communes, sur l'obligation réciproque de maintenir l'ordre et la sécurité, dans chaque district, et de poursuivre les criminels (1). Tel était le principe de la fameuse loi de la franche caution (*frankpledge*), qui tendait à renforcer les garanties de la responsabilité mutuelle déjà existante de la famille, de la commune et de la ville. Chaque père de famille répondait, antérieurement déjà, de la conduite des membres de sa famille, de ses esclaves et de ses hôtes. Il y avait deux espèces de *frankpledge*, l'une domaniale (*manorial*), l'autre collective. Dans le *frankpledge* domanial, le seigneur du domaine était la caution permanente (*borg*, *bail*) de la comparution de ses vassaux, ou des gens domiciliés sur ses terres, en justice, dès que leur présence y était réclamée. La caution collective (*freoborg*) résultait d'une association de paysans libres, qui ne pouvait comprendre moins de dix personnes. Les prêtres ne faisaient point partie de ces associations; mais tout laïque, à moins d'être possesseur d'un *freehold* d'une certaine étendue, était tenu ou de se placer sous le régime tutélaire de la caution de son seigneur, ou de s'engager avec d'autres petits propriétaires dans les rapports de solidarité d'un cautionnement mutuel et collectif. Quiconque n'était ni grand *thane*, et comme tel exempté du *frankpledge*, ni membre d'un *tything*, se trouvait hors la loi. On appelait *heofod* le chef du *freoborg* ou de l'association formée en vue du

(1) Palgrave, *Essai sur l'autorité du Conseil du Roi.*

cautionnement collectif. Le *freoborg* répondait du payement de toute composition (*weregild*) due par un membre de l'association. De son côté, il était aussi fondé à réclamer, concurremment avec le roi, la composition encourue pour le meurtre d'un de ses membres, lorsque celui-ci était sans famille (1). Dans le cas d'une plainte formée en justice, le chef du dizain, appelé *tythingman, headborg, borsholder,* était obligé de se porter caution de la comparution de l'accusé. sous peine d'emprisonnement. L'accusé prenait-il la fuite, le dizain ou le *freoborg* répondait du méfait, sauf à se disculper avec l'assistance de membres d'autres communes.

Ce cautionnement collectif formait la règle en Angleterre. Il existait pareillement, sous une forme tant soit peu différente, dans le Shropshire, le Northumberland et quelques bourgs de la province de Mercie, où la commune, prise ici dans le sens de la communauté économique et sociale, et le bourg, marquaient seuls le ressort dans lequel un cautionnement général et mutuel répondait de la conduite des habitants. Là, toute commune qui donnait asile à un homme non inscrit sur la liste des garants, ni autrement exempté du cautionnement, encourait une pénalité (2). Une loi de Canut enjoignait à tout homme de s'affilier, dès l'âge de douze ans, à un dizain, un canton ou un comté (3). Au temps de Bracton, tous les *freeholders* se trouvaient, il est vrai, déjà affranchis de l'obligation

(1) Rogge, *De l'organisation judiciaire des Germains*; Halle, 1820, p. 60.

(2) Anstey, *Guide dans l'étude de l'histoire des lois et de la constitution d'Angleterre*; Londres, 1845, p. 120, etc.; — Hallam, *Moyen Age*, II, 291.

(3) Hallam, *ibid*.

formelle du *frankpledge*, et, vers la fin de la domination des Plantagenets, cette institution était en pleine décadence. Mais les obligations des communes, relativement à la garantie solidaire du maintien de l'ordre public, furent maintenues : notamment le devoir des districts comme des individus de poursuivre les coupables de tout crime commis dans leur ressort. Cette obligation générale de poursuivre, dans le cas de certains crimes, a conservé jusqu'à ce jour, en Angleterre, toute la validité d'un principe du droit (1).

La loi de Canut déclarait toute personne qui laisserait un voleur s'échapper, sans faire elle-même du bruit (*hutesium* et *clamorem*, ce qui, dans la langue du droit anglais, se traduit par *hue and cry*), passible de la peine encourue par ce voleur, à moins qu'elle ne réussît à se laver de tout soupçon de complicité avec lui (2). D'après le droit commun, toute personne qui voit commettre un meurtre ou un acte de brigandage, sans poursuivre le criminel ni crier après lui, est punissable. Toute personne victime d'un acte de félonie, assaillie ou menacée de vol, peut requérir le premier constable venu (*tythingman* ou *borseholder*) de se joindre à elle pour huer et crier. Le devoir de la commune est de poursuivre le malfaiteur. La commune ou le constable néglige-t-il de faire son devoir, l'une est aussi punissable que l'autre. L'essentiel, dans cette prescription de huer et de crier, c'était que la poursuite eût lieu sur le fait même, autant que possible (3).

(1) « She had even broken the law, in refusing to prosecute a highwayman, who had robbed her. » (*Tom Jones*, de Fielding, édition Tauchnitz, I, 306.)

(2) Crabb, 41.

(3) *Institutes*, de Coke, III, chap. 2. « The life of hue and cry is fresh suit. »

Par un acte du parlement, l'obligation de huer et crier a été également étendue à d'autres délits (1). La forme primitive de ce mode de poursuite est naturellement tombée en désuétude.

Le district qui pouvait fournir au moins cent hommes capables de porter secours et conseil à un chef appelé centenier (*hundredman*), formait un *hundred* ou canton, réunion de dix dizains. *Mansio* était le nom donné à chaque famille de condition libre fournissant un homme (2). Dans le nord, les cantons étaient qualifiés de *wapentakes,* dans quelques parties aussi de *wards;* mais il paraît que ces districts différaient des *hundreds,* pour le nombre de leurs membres. Le *hundredman,* appelé plus tard alderman et, à l'époque normande, bailli (*bailiff*), constable, présidait le tribunal du *hundred;* mais le *shiregereva* seul avait le droit de fixer l'ouverture de ces sessions judiciaires.

L'ancienne organisation du comté survécut à la conquête normande. Mais au premier officier comital saxon ou substitua, dans les fonctions de shériff, un gouverneur royal (*vice-comes, bailiff*), comme on le verra au chapitre II de cette même section. Cet officier tenait cour de justice, une fois par an, dans le comté et dans chaque *hundred.* Les vassaux de la couronne et autres feudataires du roi y assistaient comme juges, fonctions auxquelles les arrière-vassaux n'y étaient appelés que subsidiairement (3). La dénomination officielle de ces tribunaux était *the sheriff's tourn and*

(1) Dans le drame de *Henri IV* de Shakespeare (1re partie, acte II, scène 4), le shériff dit au prince : « A hue and cry has follow'd certain men unto this house. »

(2) Lappenberg, I, 584.

(3) *Regis judices sunt barones comitatus, qui liberas in eis terras habent.* (Lois de Henri, I, chap. 29.)

leet. Tous les justiciers et justiciables du comté étaient tenus de suivre le shériff dans ces *leets* cantonaux. Dans les districts exemptés, appartenant pour la plupart à l'église, la juridiction cantonale fut souvent affermée à des baillis (1). Ces tribunaux de comté et de canton étaient le for de toutes les classes. Au temps des Plantagenets, on vit ensuite l'institution des tribunaux à jury se former de ces cours de comté et de canton, quand prévalut l'usage de ne plus appeler qu'un comité du *hundred* à décider la question de fait.

Dans l'origine, comme nous l'avons dit au tome Ier (page 401), les jurés n'étaient pas appelés pour l'examen de cette question, mais simplement comme habitants du district, pour témoigner sous serment des faits imputés à l'accusé, ou pour le disculper de ces faits. Déposant en gens bien informés, ils n'étaient que des témoins à charge ou à décharge (2).

Les attributions non judiciaires de l'assemblée du comté comprenaient la réception du serment d'allégeance et la taxation, comme plus tard aussi l'élection des chevaliers chargés de représenter le comté au parlement. Elle a conservé cette dernière fonction, ainsi que l'élection du coroner et du maître forestier. Mais, sous les Plantagenets, sa juridiction, comme plus tard aussi la part qu'elle avait dans l'administration, lui a complétement échappé. Depuis Édouard III, le régime du comté est purement aristocratique et monarchique.

(1) *Chroniques* de Jocelin de Brackelond ; Londres, Whithacker et Ce, 1844 ; p. 41.

(2) « Les bourgeois dirent que, si l'accusé avait été domicilié dans le bourg, on n'en serait pas venu au combat judiciaire, mais il eût été acquitté par les serments de ses voisins, comme il est de droit pour les habitants du bourg. » (*Chroniques* de Jocelin, p. 29.)

• Les *tythings*, en tant qu'ils constituaient des paroisses, des villes (*towns*), ou des villages (*vills*), conservèrent leur caractère d'importance, même après la conquête. Dans chaque paroisse il y avait une *court leet* ou cour foncière des paroissiens, fonctionnant comme tribunal de police simple et correctionnelle. Une loi de Henri VIII alla jusqu'à mettre la *court leet* en devoir de poursuivre les hérétiques (1). Originairement, ces cours choisissaient les constables; mais plus tard ce droit d'élection passa au comité de la paroisse, à la *vestry*. Cependant, en 1621 encore, sir Thomas Smith écrivait que les constables étaient ordinairement élus, dans la *court leet*, pour trois ou quatre ans, comme il plaisait à la paroisse (2). Tout paroissien était obligé, sous une pénalité, de paraitre à cette cour. La *court leet* pouvait même établir valablement des statuts locaux (*byelaws*) (3).

Partout où il existe encore de ces cours, l'obligation de s'y rendre a été maintenue sous contrainte (4). Indépendamment de l'administration des routes, la *court leet* s'occupait de toutes les affaires communales. Le déclin de cette institution a suivi la disparition de la classe des petits propriétaires fonciers. D'autre part, la formation de *vestries* empreintes du cachet d'un esprit exclusif et oligarchique, ne contribua pas moins à la ruine de l'ancien système communal. Comme rien ne remplaça les *court leets*, l'autorité centrale, le parlement dut lui-même, bon gré, mal gré, pourvoir à sa

(1) Toulmin Smith, 615.
(2) Smith, *Angliæ Descriptio*, 228.
(3) Toulmin Smith, 47, 48.
(4) *Ibid.*, 216.

façon, par des actes de circonstance, aux besoins urgents de l'administration.

Parmi les comtés, il en existe de deux classes, ayant chacune un caractère à part : les comtés palatins et les villes spécialement érigées en comtés. Il y avait autrefois trois comtés palatins : Durham, Chester et Lancastre (1). Les priviléges des deux premiers dataient d'un temps immémorial; Édouard III fonda le palatinat de Lancastre. Ils avaient ceci de commun, que les trois palatins, le comte de Chester, l'évêque de Durham et le duc de Lancastre, exerçaient, chacun dans les limites de son comté respectif, le même pouvoir (*regalem potestatem*) que le roi dans son palais. Il leur appartenait aussi de gracier dans les cas de meurtre, trahison ou félonie. Le comté (*earldom*) de Chester, cependant, fut réuni à la couronne dès le règne de Henri III. Quant à la réunion du palatinat de Durham, elle ne s'accomplit que par suite d'un acte de la VI-VIIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 19, longtemps après que Henri VIII déjà eut beaucoup rogné les priviléges de ces comtés palatins. Il y existe néanmoins encore une cour de justice royale à juridiction locale, celle des plaids de Durham, assimilée, pour le mode de procédure, aux cours de Westminster, par un acte de la reine Victoria.

Le duché de Lancastre appartenait à Henri Bolingbroke, fils de John Gaunt, à l'époque où il détrôna Richard II et prit lui-même la couronne, sous le nom de Henri IV, ce qui ne l'empêcha pas de faire assurer particulièrement à ses héritiers, par un acte du parlement, le droit de succession à ce duché, que la maison

(1) Bowyer, 35.

d'York, nonobstant cet acte, incorpora ensuite au royaume d'Angleterre; mais Henri VII rétablit les rapports antérieurs, conformément aux dispositions de Henri IV. Le duché est censé former une seigneurie particulière du roi, distincte du royaume. Cependant le roi d'Angleterre n'en est pas moins toujours en même temps duc de Lancastre. Ce comté a sa cour de chancellerie à part (*court of the duchy chamber of Lancashire*), tenue par le chancelier du palatinat ou par son délégué (*deputy*). Devant cette cour de justice doivent être portées aussi les affaires concernant de vastes terrains qui s'étendent autour de Westminster, à Londres. Comme le comté de Lancastre a son chancelier propre, les writs du lord chancelier d'Angleterre n'ont pas de validité dans le ressort du premier. Les juges d'assises siégent dans le Lancashire en vertu d'une commission spéciale, qui leur est délivrée sous le sceau de la chancellerie du duché. Les mêmes juges forment la cour des plaids de Lancastre. Là aussi la procédure est la même qu'à Westminster.

On appelle corporations de comté (*counties corporate*) les cités et villes (*cities and towns*), érigées en comtés autonomes, avec leurs banlieues. Les officiers des comtés dans lesquels sont enclavés ces districts municipaux, n'ont aucune autorité sur le territoire de ceux-ci. Parmi les principales de ces corporations de comté, mentionnons la Cité de Londres, York et Bristol.

CHAPITRE II.

LE SHÉRIFF ET SES SUBORDONNÉS.

Nomination du shériff. — Ses attributions. — Le sous-shériff. — Le *deputy-sheriff*.

Le shériff était le premier officier royal du comté, sous les rois normands. Il y était investi du commandement en temps de guerre, ainsi que du gouvernement des châteaux et places fortes; il administrait les domaines, fonctionnait comme le premier agent de l'administration financière et exerçait un droit de juridiction. En sa qualité de principal agent du fisc, il était tenu de paraître deux fois par an à l'échiquier.

Au temps des Saxons, les shériffs étaient, en général, élus par la cour du comté. Après la conquête, ils furent investis de leur office, soit par nomination royale, soit par élection. Il résulte aussi d'un statut d'Édouard I[er] que cet office était héréditaire dans certains comtés. Un noble Écossais, le comte de Thanet, fonctionna comme shériff héréditaire du Westmoreland, jusqu'en 1849, année de sa mort. Des femmes même pouvaient être héréditairement investies de cet office, comme Anne, comtesse de Pembroke, par exemple, qui en exerça les fonctions en personne, dans le Westmoreland, et prit place sur le banc des juges, aux assises d'Appleby (1). A Durham, l'évêque remplit l'office de shériff jusqu'en 1836. Le shérifat (en anglais *shrievalty*) du comté de Middlesex a été conféré, par charte royale, à la corporation de Londres.

(1) R. Jenery Shee, 301.

Édouard II supprima tout droit d'élection ; mais, dès avant ce règne, le shériff pouvait être destitué, sans autre forme de procès. Il y eut, en 1170 notamment, une masse de ces destitutions. Le shériff maintenu dans ses fonctions ne devait, d'après les vieux statuts, pas garder son office plus d'un an ; mais on le nomme aujourd'hui *durante bene placito*, ce qui lui permet de rester en place jusqu'à ce qu'on lui ait donné un successeur. Cependant aucun shériff, après une année d'exercice de ces fonctions, ne peut être forcé de s'en charger derechef avant trois ans, pour peu qu'il y ait dans le comté quelque autre personne capable de les remplir (1).

Une loi d'Henri VI (de la vingt-troisième année de son règne, chapitre 8) disposait que chaque année, en novembre, le lendemain du jour des Morts, les shériffs, pour chaque comté, devaient être choisis par le roi. Les comtés de Huntingdon et de Cambridge seuls n'ont encore ensemble qu'un shériff. La proposition de candidats de la part du grand jury, comme autrefois, n'est plus d'usage. Depuis George II, la liste des candidats est annuellement dressée par le chancelier de l'échiquier, ministre des finances, le lord chancelier, les juges du royaume et quelques autres membres du conseil privé, le lendemain de la Saint-Martin. Ordinairement on ne désigne, pour ces candidatures, que des *commoners*, à savoir trois pour chaque place. Puis, le 3 février de l'année suivante, a lieu, pour la forme, une séance du conseil privé, dans laquelle la reine choisit le shériff de chaque comté, en pointant son nom, sur la liste des candidats, avec une épingle (*pricking the sheriff*) ; mais

(1) R. Jenery Shee, 304.

cette épingle d'or s'arrête généralement aux noms sur lesquels s'est porté d'avance le choix du ministère. Dans l'opinion de beaucoup de légistes, la couronne n'agit pas illégalement quand, éludant la proposition de candidats, dans un cas d'urgence, lors d'une épidémie, par exemple, elle nomme, de sa propre autorité, ce qu'on appelle un shériff de poche (*pocket sheriff*). Sous Henri VI, cependant, ce droit fut contesté à la couronne par les juges du royaume, et le cas d'une nomination pareille, sans présentation préalable, ne s'est produit que sous Élisabeth. Mais on nomme toujours un *pocket-shériff* lorsqu'il survient une vacance dans le cours de l'année d'exercice obligatoire du shérifat.

Le refus d'accepter la nomination, qui a lieu par un warrant formel contre-signé du secrétaire d'État (1), doit, lorsqu'il n'est pas fondé sur un titre légal d'excuse, être puni comme un *misdemeanour*. On ne peut devenir shériff sans la possession, dans le comté, de biens-fonds offrant une garantie réelle, suffisante pour répondre de toutes les dettes dont on peut être tenu en raison de l'exercice de ces fonctions. La loi n'exige pas d'autre justification de propriété d'un shériff (2).

Le shérifat est indivisible. L'officier qui en est investi, fonctionne comme le représentant du pouvoir royal, dans son comté ou bailliage (*bailwick*); grand bailli du roi, il y veille à ce que la couronne ne souffre aucun préjudice dans ses droits régaliens. Aussi est-il tenu de mettre la main sur tous les biens sans maître, en déshérence ou confisqués, sur les épaves, etc. Ses fonctions sont en partie judiciaires, en partie

(1) Depuis un acte de la III-IV[e] année du règne de Guillaume IV, chap. 99; auparavant par patente.

(2) Stephen's Blackstone, II, 634.

ministérielles, c'est-à-dire administratives et de police. Mais, comme magistrat, il n'est plus ni juge en matière correctionnelle proprement dite, ni juge de paix, toute juridiction criminelle dans les plaids de la couronne, appelés *placita coronæ*, lui ayant déjà été enlevée par la grande charte. Il n'a conservé qu'une très-mince autorité en matière de police correctionnelle; encore la partage-t-il avec les juges de paix. L'établissement des nouvelles cours de comté lui a fait perdre en outre la compétence pour décider en affaires civiles portant sur des objets minimes. Mais sa juridiction de juge commis a encore une certaine importance. C'est en cette qualité seulement qu'il peut être appelé, par un writ de justice de la chancellerie, à décider, avec l'aide d'un jury, d'affaires civiles, pourvu qu'elles soient très-simples de leur nature. Ce sont toutefois les douze jurés qui, dans ce cas, déterminent le jugement.

Lorsque la détermination d'un dommage doit former l'objet d'une procédure séparée, sur une commission des cours du royaume, le shériff, avec douze jurés, est chargé, par un writ d'enquête, de préciser le dommage. Dans le cas d'un trouble de possession réitéré (*redissesin*), il peut également être chargé, par un writ spécial, de fixer le dommage, avec l'aide d'un jury, ainsi que de faire appréhender au corps et mettre en prison le perturbateur. Le shériff connaît souvent aussi, sous l'autorité d'actes d'intérêt privé, du règlement des indemnités pour expropriation, avec l'aide d'un jury, notamment en affaires de chemins de fer.

Le shériff est le principal gardien de la paix du comté. C'est lui qui poursuit les meurtriers et tous les criminels coupables de félonie. En cette qualité, il peut sommer tous les gens des communes (*commons*)

de son comté, âgés de plus de quinze ans, de lui prêter main-forte. C'est ce qu'on appelle le *posse comitatus*. Il est ensuite premier exécuteur judiciaire du comté et, comme tel, il pourvoit à la remise des citations des tribunaux royaux, exécute leurs décrets et reçoit des cautions. Il dirige, enfin, les élections et transmet officiellement à Londres les noms des représentants élus.

Son premier auxiliaire, sur lequel il se décharge aujourd'hui de la plupart de ses fonctions actives (*), est le sous-shériff. Le shériff est tenu de le désigner lui-même, dans le mois qui, d'après le calendrier, suit sa propre nomination. Pour la réception de writs, le sous-shériff est obligé d'avoir un bureau dans la capitale, près d'Inner-Temple-Hall. C'est ordinairement un attorney que l'on choisit pour ces fonctions. Il agit au nom du shériff, qui demeure responsable de tous les actes commis par son subordonné dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que de ceux des huissiers ou *bailiffs* et des inspecteurs des prisons.

Le *deputy-sheriff* aussi est toujours un attorney, tenant ses pouvoirs d'un mandat du shériff. Il soigne la correspondance avec les cours de loi et de chancellerie.

CHAPITRE III.

LE CORONER.

Élection du coroner. — Le coroner aide et représentant du shériff. — Enquête, jury et responsabilité du coroner. — Importance politique de cet office. — Il est subordonné à la justice de paix.

L'office du coroner (*coronator*) était originairement

(*) Voir Albany Fonblanque, *Comment nous sommes gouvernés.*

administré comme une délégation du souverain. Plus tard, le droit de l'élire passa à l'assemblée du comté. Cet office est maintenant le seul du comté qui soit essentiellement électif. Les coroners sont élus à vie dans les assemblées électorales, suivant un mode analogue à celui de l'élection des membres du parlement. Leur office survit au changement de règne. Dans chaque comté fonctionnent pour le moins trois ou quatre, quelquefois jusqu'à six ou sept coroners. Depuis la VII-VIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 92, ils peuvent être élus spécialement, pour chaque district, par l'assemblée du comté. Les corporations municipales ont généralement obtenu le droit d'avoir leur propre coroner. Depuis Richard I, le coroner est ordinairement un *commoner*. Aujourd'hui, on choisit souvent aussi des attorneys et des chirurgiens pour cet office, qui, vu les émoluments qui s'y attachent, a beaucoup perdu de la considération dont il était autrefois entouré.

Le coroner doit, au besoin, assister le shériff dans l'exercice de ses fonctions d'exécuteur judiciaire. Il est également gardien de la paix, d'après la *common law* (1). Lorsque, dans une affaire civile, le shériff est suspect de partialité, comme parent ou allié de l'une des parties, comme ayant un intérêt dans l'affaire ou autrement, celle-ci est renvoyée à la décision du coroner. Mais l'activité principale de ce dernier est celle d'un magistrat inspecteur des morts. Il est ainsi chargé de déterminer toutes les causes de mort douteuses, notamment dans les cas où l'on soupçonne un crime, ainsi que les causes de naufrage, d'incen-

(1) Toulmin Smith, 372.

die et d'autres catastrophes semblables. Il procède à ces enquêtes avec l'aide d'un jury, d'après un mode qui se fonde sur des prescriptions remontant au treizième siècle. Ce jury peut comprendre plus de douze personnes. Ordinairement, il est formé de quinze à dix-huit jurés (1). Le jury rend son verdict sur l'inspection du cadavre (*super visum corporis*). Le coroner procède ordinairement à son enquête en audience publique. Si le jury émet le soupçon d'un homicide contre certaine personne, le coroner peut faire arrêter celle-ci par un ordre spécial ou *warrant*. En pareil cas, le verdict équivaut à une accusation déterminée, mais ne préjudicie pas à l'examen de celle-ci par le grand jury. Le coroner peut aussi recevoir des cautions; depuis un acte de la XXII–XXIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 33, même dans le cas d'homicide (*manslaughter*).

Le coroner est personnellement responsable de tous ses actes officiels, pour lesquels il était même autrefois tenu de fournir caution. La dissimulation d'un cas de félonie est punie d'une amende et d'une année de prison. Dans le cas d'insolvabilité de ce fonctionnaire, c'est la caisse du comté qui répond des amendes. Le coroner peut, sur la demande des *freeholders*, être renvoyé par le lord-chancelier, pour négligence dans l'exercice de ses fonctions, extorsion d'argent et mauvaise conduite, comme en raison de son âge ou d'incapacité reconnue (2). Nous avons déjà insisté, au livre III, chapitre VII, sur l'importance de l'office du coroner et de son jury, lors de conflits avec la force armée. Naturellement, l'institution du jury du coroner,

(1) Toulmin Smith, 372.
(2) Gneist, II, 32.

comme nous l'avons vu dans le cas de *Six-miles-bridge*, prête à des abus, qui ont été surtout fréquents en Irlande. Ainsi, il y a une vingtaine d'années, un jury irlandais, sur l'inspection du cadavre d'une femme, morte d'inanition pendant la famine, rendit un verdict d'homicide contre lord John Russell et d'autres ministres en charge (1). Mais cela n'ôte au rôle du coroner et de son jury rien de sa haute importance, dans la vie publique de l'État et de la commune.

L'office du coroner, beaucoup plus ancien que celui des juges de paix, avait même, dans l'origine, beaucoup plus d'importance que ce dernier. Mais, de nos jours, les coroners ont été placés en partie sous la surveillance des juges de paix, chargés de la révision des émoluments, ainsi que de l'examen de la nécessité de l'enquête du coroner, dans un cas donné. Cela a beaucoup contribué à dégoûter les coroners de leurs fonctions, et ils négligent d'intervenir dans bien des cas où la *common law* leur en fait un devoir; car le droit commun demande leur intervention dans tous les cas de mort extraordinaire, qu'il y ait ou non raison de soupçonner un crime (2). Il y a notamment lieu d'ordonner l'enquête du coroner pour tous les décès dans une maison de travail, une prison ou un hospice. Ainsi seulement purent être découverts, en 1853, certains actes de violence arbitrairement commis dans une prison de Birmingham (3). Les chicanes des juges de paix poussèrent le jury du coroner de Cheltenham, le 17 janvier 1857, à déclarer, à l'unanimité, « que l'immixtion des juges de paix et leur

(1) *Annual Register de* 1852 ; Chronique, 1814.
(2) Toulmin Smith, 375.
(3) *Ibid.*, 376.

contrôle étendu sur l'exercice de l'autorité légale du coroner n'étaient propres qu'à diminuer les garanties tutélaires dérivant, pour la vie des citoyens, du plein exercice des devoirs de l'ancien office du coroner (1). » De nos jours, le ministère, pour endiguer la grande influence du coroner, est allé parfois jusqu'à recommander des candidats de son propre choix aux électeurs (2)!

CHAPITRE IV.

LE LORD-LIEUTENANT.

Nomination. — Destitution. — Conservation de la paix. — Milice.

Les attributions militaires de l'office du shériff ont passé, depuis les Tudors, à un fonctionnaire aristocratique, le lord-lieutenant, actuellement investi de l'office honoraire le plus éminent du comté. Henri VIII passe pour avoir créé les lords-lieutenants. Un statut de la IV-V[e] année du règne de Philippe et de Marie en fait mention comme d'officiers bien connus. Camden, sous le règne d'Élisabeth, n'en parle que comme de fonctionnaires extraordinairement investis de cet office, en vue de quelque danger imminent. Suivant d'autres témoignages, l'office du lord-lieutenant ne daterait que de la troisième année du règne d'Édouard VI, époque à laquelle on l'aurait institué pour la répression des troubles excités, dans beaucoup de comtés, par les

(1) Toulmin Smith, 378.
(2) Bucher, 234.

partisans de la religion catholique, contre le nouveau régime protestant (1).

Les lords-lieutenants sont nommés par la reine, sous le grand sceau. Ces dignitaires, toujours choisis parmi les adhérents du parti qui tient les rênes du pouvoir, restent en charge leur vie durant, par le fait, mais en droit, seulement tant qu'il plaît au souverain (*during royal pleasure*). Sous le ministère de Bute, on destitua, comme ayant déplu et fait de l'opposition au gouvernement, trois lords-lieutenants; depuis, il y a eu deux destitutions pareilles, en 1780, suivies de trois autres, dans les années 1798, 1819 et 1832 (2). Comme cet office est purement honorifique et ne procure aucune espèce d'émoluments, la destitution ne peut effrayer des hommes décidés à y faire de l'opposition.

Le lord-lieutenant, premier juge de paix du comté, est ordinairement aussi conservateur des archives de celui-ci (*custos rotulorum*). Comme tel, il a sous sa garde tous les actes (*records*) des sessions trimestrielles; c'est lui aussi qui nomme le secrétaire du comté (*clerk of the peace*).

Mais les fonctions principales du lord-lieutenant sont celles de commandant en chef des milices du comté et de la *yeomanry*, ou paysannerie armée. Outre son suppléant, le vice-lieutenant ou *deputy lieutenant*, il nomme les officiers et commissaires de la milice, le plus souvent choisis parmi les juges de paix. En cette qualité de gouverneur militaire au nom du roi, il est continuellement en rapport avec le gouvernement central (3).

(1) Stephen's Blackstone, I, 593.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 20, 46.
(3) Gneist, II, 55.

CHAPITRE V.

LA JUSTICE DE PAIX.

Importance de cette magistrature. — Nomination. — Qualifications. — Extinction de l'office. — Étendue de ses attributions. — Quorum. — Juridiction. — Procédure sommaire.

Tant qu'en Angleterre une bonne partie de l'administration et de la juridiction criminelle sera entre les mains de *gentlemen* indépendants, que ceux-ci y administreront d'après le droit coutumier et des statuts, non d'après les instructions d'un ministre, comme de simples instruments de sa volonté, et que nombre d'hommes de la classe instruite s'y plairont à servir l'État, sans grever le budget, tant, en un mot, que les juges de paix n'y auront pas été remplacés par des fonctionnaires ayant besoin d'un emploi pour vivre, l'Angleterre sera bien un pays aristocratiquement gouverné, mais libre cependant. Lord Coke dit, avec raison, de la justice de paix « que cette magistrature, bien remplie, n'a point de pareille dans la chrétienté. » Le tact et le sens judiciaire des Anglais ont empêché que la justice de paix ne dégénérât, chez eux, en instrument des caprices de la classe dominante. On ne saurait, il est vrai, nier qu'au dix-septième siècle et même au dix-huitième une *gentry* à mœurs souvent rustiques, abusa fréquemment du pouvoir que lui donnait cet office (1). Ces abus sont

(1) Fielding, dans *Tom Jones*, I, 307, dit : « Beaucoup de juges de paix se croient un grand pouvoir discrétionnaire, en matière de chasse. Aussi, sous le prétexte de la recherche et de la saisie d'engins servant à la destruction du gibier, se portent-ils à des actes arbitraires que l'on peut souvent qualifier de délits et même de cri-

encore aujourd'hui possibles, vis-à-vis de personnes sans moyens de fortune, et il y en a des exemples. Cependant, les progrès d'une éducation qui tend essentiellement à humaniser l'aristocratie, la publicité de la procédure et ce sens du droit qui abandonne souvent les Anglais dans les rapports de la politique extérieure, mais leur fait rarement défaut lorsqu'il s'agit de leurs affaires intérieures, constituent une garantie morale qui ne permet point à une classe de tourner la justice de paix comme une arme contre les autres classes de la société.

Ce n'est d'ailleurs nullement dans l'intérêt des propriétaires seigneuriaux que la justice de paix a été établie en Angleterre. Elle y fut au contraire instituée pour seconder les efforts des Plantagenets, s'appliquant à maintenir, par une bonne police, l'autorité royale vis-à-vis de la noblesse normande. En Angleterre, nombre de fonctionnaires sont conservateurs de la paix, dans la plus large acception du mot. Le premier de tous est naturellement le souverain lui-même. Mais le lord chancelier, le lord trésorier, le lord high-steward, le lord maréchal, le lord high-constable, les juges du banc de la reine et le maître des rôles le sont également dans ce sens général, applicable à toute l'étendue du royaume; puis, les shériffs et les coroners, dans leurs comtés respectifs; les constables et les *tythingmen,* dans le ressort limité de leur autorité locale; enfin, l'archevêque d'York et les évêques de Durham et d'Ély, en vertu de leur office, sont tous aussi conservateurs de la paix.

mes. » — *Ibid.*, p. 153, on lit : « Dans le for de la conscience, il était excusable, tant d'actes arbitraires étant commis journellement sans cette excuse par des magistrats. »

Les juges de paix proprement dits, dans le principe, n'avaient guère d'autres fonctions que celles de conservateurs de la paix, dans le sens le plus large. Au commencement l'office s'acquérait, le plus souvent, par une élection provenant de l'assemblée du comté, quelquefois aussi par prescription. Exceptionnellement, il apparaissait même comme une charge inhérente à la propriété de certains domaines. Le droit électoral du comté, à cet égard, fut supprimé par un statut de 1327 (première année du règne d'Édouard III, chapitre 16). Depuis lors, les juges de paix furent nommés par le roi. Leur nomination n'a jamais formé l'objet d'un droit patrimonial, en Angleterre, si ce n'est par ci par là, dans les temps d'anarchie de la guerre des deux Roses; mais ces exceptions n'ont jamais fait règle. Un cas pareil, concernant une charte de la vingtième année du règne de Henri VII, qui conférait le droit de nommer des juges de paix à l'abbé de Saint-Albans, ayant été soumis au Banc de la Reine, la cour, d'accord avec l'avocat de la couronne, dénia au souverain le droit de se départir, en faveur de personne, de la nomination de juges royaux, celle-ci constituant une prérogative inséparable de la couronne. Le juge président Fineux ajouta qu'une patente royale, n'étant pas *of record,* ne pouvait créer un juge *of record;* que toute concession du droit de gracier ou de naturaliser des étrangers serait nulle, par des raisons semblables, comme transférant à des sujets un droit beaucoup trop important pour que le gouvernement pût jamais s'en démettre. Lambard lui-même reconnaît, au livre Ier, chapitre III, « que tous les offices établis pour la conservation de la paix procèdent originairement du Roi, et qu'aucun

duc, comte ou baron, comme tel, n'a, relativement à la conservation de la paix, plus d'autorité qu'un particulier quelconque (1). »

C'est aussi du temps d'Édouard III que date la prescription de nommer juges de paix, dans chaque comté, un lord et trois ou quatre des notables les plus dignes, avec quelques jurisconsultes (actes de la dix-huitième année de ce règne, chapitre 2, et de la trente-quatrième, chapitre 1). Il faut qu'ils soient domiciliés dans le comté, d'après un acte de la deuxième année du règne de Henri V, statut I, chapitre 4, et statut II, chapitre 1; et un autre statut, de la treizième année du règne de Richard II, chapitre 7, prescrit de choisir, pour cet office, les chevaliers, esquires et gentlemen les plus considérables.

Un acte postérieur, du même règne, avait limité à 8 le nombre des juges de paix, dans chaque comté ; mais cette restriction est tombée. Le cens d'une rente foncière annuelle de vingt livres sterling, que Henri VI introduisit, par un acte de la dix-huitième année de son règne, chapitre 11, fut considérablement élevé sous George II, par un acte de la dix-huitième année de ce règne, chapitre 20. Depuis cette loi, personne ne peut devenir juge de paix, s'il ne possède et fait valoir à son profit, soit à titre de propriété franche, soit en usufruit viager, soit en vertu d'un bail de vingt et un ans, un bien d'un produit net annuel de cent livres sterling, ou s'il ne jouit d'une rente annuelle réservée de trois cents livres, provenant de biens réversibles, cédés à bail ou autrement, pour un nombre d'années déterminé, ou pour la

(1) Gneist, II, E. B., 185.

durée de la vie d'une, deux ou trois personnes (1). Sont exclus de l'office de juge de paix les attorneys, solicitors et proctors pratiquants.

Plusieurs catégories de personnes sont dispensées du cens, à savoir : 1° les pairs et lords du Parlement, ainsi que leurs fils et héritiers ; 2° les fils et héritiers de tout possesseur de six cents livres sterling de rente foncière, revenu qui, sous l'ancienne législation, constituait le cens d'éligibilité pour le Parlement ; 3° les membres du conseil privé ; 4° les juges de la cour des plaids communs et de la cour de l'échiquier ; 5° le solicitor général et l'attorney général ; 6° les juges dans les villes formées en corporations ; 7° les vice-chanceliers des universités et les préposés (*heads*) des colléges.

La justice de paix est, en Angleterre, comme l'école préparatoire qui forme à l'exercice de toutes les fonctions de la vie publique. Tout fils de famille s'empresse de se faire recevoir dans les rangs de cette magistrature, qui n'est point un office politique livré au jeu des influences de parti. Le souverain la confère, sur la proposition du lord chancelier, par une commission délivrée sous le grand sceau. Il peut nommer autant de juges de paix qu'il lui plaît, et la durée légale de leurs fonctions dépend également de son bon plaisir. Elles expirent par la mort du souverain, ou plus exactement, depuis la reine Anne, six mois après son décès. Le successeur du roi défunt peut, toutefois, réactiver tous les juges de paix antérieurement en fonctions.

Tout juge de paix peut être congédié par un writ

(1) De Vincke, 12

ou rescrit royal, expédié sous le grand sceau. Le writ dit de *supersedeas* n'entraîne qu'une suspension révocable par un autre writ dit *de procedendo*. Quand le roi délivre de nouvelles patentes pour les juges d'un comté, tous ceux d'entre eux dont les noms ne figurent pas dans la commission renouvelée se trouvent exclus par le silence même de celle-ci. Enfin, l'office de juge de paix s'éteint par l'acceptation de celui de coroner ou de shériff.

L'étendue du cercle des attributions d'un juge de paix dépend de sa commission. Tous les juges de paix ont qualité pour veiller à la conservation de la paix, dans le sens le plus large du mot, de réprimer les désordres, de provoquer des enquêtes sur les cas de félonie et de délits moindres. Ils délivrent des concessions pour le débit de la bière et l'exercice d'autres professions du même genre, font la répartition des taxes locales et en ordonnent la perception. Ce sont eux qui nomment les inspecteurs des pauvres et les inspecteurs des routes, ainsi que les officiers de police subalternes. Ils étaient surtout très-influents sous le régime de l'ancienne loi des pauvres. Édouard III déjà, par un acte de la trente-quatrième année de son règne, chapitre 1, leur avait conféré non-seulement le droit de poursuivre pour crimes de félonie, mais aussi, dans le cas où ils obtenaient une commission spéciale à cet effet, celui de juger les auteurs de ces crimes, avec l'aide d'un jury. Cette commission spéciale, appelée clause du *quorum*, on la délivrait de préférence aux juges de paix légistes. Elle commençait par ces mots :

« *Quorum aliquem vestrum A B C D, etc., unum esse volumus.* »

Maintenant, presque tous les juges de paix sont juges du *quorum*, et des propriétaires fonciers ont presque partout remplacé les hommes de loi, dans la justice de paix. Des statuts spéciaux ont aussi, peu à peu, contribué à élargir le cercle de ses fonctions judiciaires (1).

Nous sommes obligé de réserver la mention plus spéciale des différentes branches de l'activité des juges de paix, pour la seconde section, où nous traiterons de cette classe importante de fonctionnaires dans ses rapports avec tout le système de l'administration actuelle. Bornons-nous à faire remarquer, dès à présent, que l'ancien droit admet l'appel des décisions des juges de paix individuellement, ou de leurs sessions particulières, à leurs sessions trimestrielles, et le recours ultérieur aux hautes cours du royaume. A moins de dispositions statutaires différentes, chacun est libre, sur un soupçon motivé que les juges de paix pourraient décider avec partialité ou des lumières insuffisantes, dans une affaire, de porter celle-ci, par un writ de *certiorari*, devant le Banc de la Reine (2).

Déjà Blackstone se plaint de l'étendue de la juridiction sommaire des juges de paix, dans laquelle on procède sans jury, sous l'autorité de lois spéciales, et qui s'applique notamment à une multitude de cas de police correctionnelle (3). Il dit (4) : « S'il arri-

(1) Froude, I, 44, dit : « On amenait devant le juge de paix toute figure inconnue. Il décidait dans le cas de fourniture de mauvaise marchandise par un détaillant, ou de mauvaises chaussures par un cordonnier, comme dans ceux de contestations entre maîtres et domestiques. »

(2) Blackstone, IV, 320.

(3) *Ibid.*, 280.

(4) *Ibid.*, 282.

vait une fois que les gentlemen, pliant sous le faix des affaires, missent de la négligence à remplir leur office, celui-ci ne tarderait pas à tomber entre les mains de fonctionnaires qui ne seraient plus que des machines. Alors, le grand pouvoir d'un juge de paix, déjà très-dangereux, même entre les mains d'un homme d'honneur, prêterait à des abus grossiers et scandaleux et ne servirait plus que les vues égoïstes de l'ambition. l'avidité et les vengeances personnelles. »

Ce que Blackstone craignait est arrivé, dans la plupart des villes. La nouvelle organisation municipale dispense la gentry urbaine de l'office de juge, et la juridiction prétorienne du gentleman indépendant a été remplacée, dans beaucoup d'endroits, par la magistrature salariée d'un juge municipal, à poste fixe.

Il existe, depuis le dernier siècle déjà, d'excellents livres de jurisprudence à l'usage des juges de paix. Le traité de la *Justice de paix* de Burns, qui a eu nombre d'éditions, contient, dans de gros volumes bien remplis, dont les matières sont rangées par ordre alphabétique, tout l'outillage juridique nécessaire à un juge non-légiste, dont la compétence, de nos jours même, est bien plus étendue que celle de la justice de paix du continent (1).

(1) Fielding, dans *Tom Jones*, II, p. 28, dit : « Le juge refusa d'exercer ses fonctions en l'absence du greffier, pour la raison qu'il n'avait pas sous la main de manuel de la justice de paix, et qu'on ne pouvait exiger de lui qu'il eût toutes les lois dans sa tête. »

CHAPITRE VI.

LE RÉGIME DES PAUVRES EN ANGLETERRE AVANT LA LOI DE 1834.

Régime des pauvres sous les Plantagenets et sous les Tudors. — Disparition des petits propriétaires fonciers. — Suppression des couvents. — Lois d'Édouard VI. — Lois d'Élisabeth sur les pauvres. — Devoir d'assistance des paroisses. — Inspecteurs des pauvres. — Destruction des chaumières. — Opinion de Blackstone sur les lois concernant les pauvres.

Nous avons déjà traité, au livre Ier, chapitre IV, du droit de domicile en Angleterre. Ses rigueurs s'expliquent par la considération que l'entretien des pauvres incombait aux paroisses, c'est-à-dire à de petites communes, et que naturellement chaque contribuable s'appliquait à s'exonérer le plus possible de cette charge.

A travers les couleurs dont l'esprit de parti a chargé l'histoire d'Angleterre, il est bien difficile d'éclaircir les véritables causes de la soudaine apparition d'une masse de prolétaires, sous les Tudors. N'ayant pas précisément à faire l'historique du régime des pauvres dans ce pays, nous devons nous contenter de réunir ici les données capitales de la législation qui les concerne, en Angleterre, ainsi que de rapporter incidemment les opinions d'hommes de différents partis sur les causes du paupérisme.

Jusqu'à la Réformation, il n'y avait pas en Angleterre, dans le sens temporel, de législation sur les pauvres. Ils étaient secourus par l'église, les couvents, le roi et des dons volontaires. L'église faisait à chaque clerc, sous peine d'excommunication, un devoir de

leur donner son superflu. La même recommandation était faite au laïque (1). Un canon de 1281 (neuvième année du règne d'Édouard I), ordonne aux recteurs non résidants de pourvoir aux besoins des pauvres domiciliés dans la paroisse. En outre, une ancienne ordonnance, conservée dans le *Miroir de Justice*, prescrit l'entretien des pauvres par le recteur de l'église et les paroissiens, sur les dîmes payées par ceux-ci, de manière que personne ne meure de faim. Le concile d'Oxford voulait aussi que chaque évêque eût des aumôniers, « prier et lire ne suffisant pas pour un évêque. » Le souverain lui-même avait son aumônier, occasionnellement qualifié de *lord Almoner*. Cet office d'aumônier du roi s'est conservé jusqu'à nos jours.

Ces institutions suffirent jusqu'à Édouard III. Chaque lord entretenait ses serfs et villains, comme le planteur ses nègres. Il est difficile de déterminer jusqu'à quel point l'église et les couvents satisfaisaient à leur devoir. Maintes fois, avant la Réformation, on y rappela vivement les clercs, ce qui porte à croire qu'il avait été souvent négligé. Cependant, il est certain que les secours distribués par l'église aux pauvres étaient considérables. La charité privée aussi était grande, au moyen âge (2).

Mais, avec l'extinction de la maison de Plantagenet, l'aspect économique de l'Angleterre change. Les serfs, émancipés par masses depuis le quatorzième siècle,

(1) Pashley, 149.

(2) Stowe, l'historien, qui ne pouvait souffrir Thomas Cromwell, son voisin, n'en mentionne pas moins, entre autres faits, celui que deux cents pauvres étaient nourris journellement dans la maison de ce dernier. (Froude, I, 43.)

perdent la protection féodale et le bénéfice de l'entretien par leur seigneur (1). Ils sont désormais obligés de se nourrir eux-mêmes, et cela sous le régime d'une législation très-restrictive (2). La guerre des deux Roses, qui bouleverse toute l'Angleterre, y augmente aussi le nombre des pauvres. Déjà sous la maison de Lancastre, on se voit forcé de défendre aux mendiants la pratique de la mendicité hors des districts qui leur étaient expressément assignés pour cela (3).

Les étudiants pauvres, pour mendier, étaient tenus de se pourvoir d'un certificat du chancelier de l'université; faute de quoi ils couraient risque d'être punis comme vagabonds (4).

Sous la maison de Lancastre encore, Fortescue prisait comme une source de bien-être, pour l'Angleterre, le fait qu'il n'y avait nulle part autant de petits propriétaires fonciers; mais cette source de prospérité tarit, avec l'avénement des Tudors, sous lesquels l'absorption de la petite propriété dans la grande devint de plus en plus générale. Déjà sous Henri VII, beaucoup de terres, sur lesquelles il existait auparavant des maisons, furent transformées en pâturages. Vainement les rois et de sages patriotes s'efforcèrent de combattre cette tendance à l'oligarchie agraire. En 1597, sir Francis Bacon introduisit à la chambre des communes une motion contre la clôture des parcs et des prairies, la dépopulation des villes et des maisons rustiques et la transformation des champs de labour

(1) Miss Martineau, livre I.
(2) Pashley, 165.
(3) Pauli, V, 654.
(4) Crabb, 322.

en pâturages. Il y accusait des pairs d'avoir fait démolir des villages entiers et enclore de vastes espaces de terres arables, pour y faire paître leurs troupeaux de moutons (1).

Il est certain que la marche violente et tyrannique de la Réformation, en Angleterre, y accrut le paupérisme à un haut degré. C'était agir en tyran que de supprimer d'un coup tous les couvents, comme le fit Henri VIII, et, bien que leur suppression n'ait évidemment pas été la cause unique de cet accroissement du paupérisme (2), elle a puissamment contribué, sans doute, à multiplier le prolétariat (3). Burnet, dans son *Histoire de la Réformation*, assure que celle-ci valut à Henri VIII une part de butin d'un million cent trente et un mille six cent sept livres sterling, six shellings, quatre deniers, d'autres disent même un million six cent mille livres sterling, sur le produit des maisons religieuses supprimées, dont les biens furent prodigués aux favoris de la cour et aux complaisants du roi dans le Parlement (4).

« Maintenant, » dit Selden (5), témoin non suspect, assurément, « que toutes les abbayes, avec leurs terres et biens, sont entre les mains de laïques, je ne vois pas que la valeur d'un demi-penny seulement arrive jusqu'aux pauvres gens des paroisses dans lesquelles sont situés ces biens... Les moines, il est vrai, ne donnaient pas assez. Mais aujourd'hui, dans plus de cent communes d'Angleterre, les pauvres, qui jadis y

(1) Pashley, 213.
(2) Froude, I, 74.
(3) Miss Martineau, livre I.
(4) Pashley.
(5) *Œuvres*, III, 1339.

recevaient chacun ses vingt livres sterling dans l'année, n'ont même plus la bonne aubaine d'un seul repas. Voilà un progrès! »

Toute l'Angleterre, sous les Tudors, était remplie de mendiants et de vagabonds. Pour surcroît de malheur, la découverte de l'Amérique déprima la valeur de l'argent, et les moines, partout expulsés de leurs couvents, furent ainsi réduits à se joindre aux vagabonds. Pour se garantir contre ces maux, on recourut à des lois sanguinaires. Les premiers statuts des Tudors contre les mendiants paresseux et les vagabonds, ceux de 1495 (onzième année du règne de Henri VII, chapitre 2) et de 1503-1504 (dix-neuvième année du même règne, chapitre 12), furent rendus dès avant la Réformation, preuve que le mal devait déjà être très-grand alors. De même, la première loi de Henri VIII, de l'année 1531 (1), qui insiste sur le maintien des districts de mendicité et ordonne de fouetter les vagabonds, est antérieure à la Réformation.

Les conséquences de celle-ci, indubitablement nuisibles à la condition des indigents, rendirent nécessaire l'emploi de remèdes plus énergiques. Un acte de la vingt-septième année du règne de Henri VIII, chapitre 25, fut le premier qui imposa aux villes et aux paroisses l'obligation formelle de secourir leurs pauvres. Les mendiants obstinés devaient être punis du fouet; on leur coupait les oreilles et on les pendait, en cas de récidive. Le statut de la première année du règne d'Édouard VI, chapitre 4, renchérit encore en cruauté sur ces horreurs. Tout homme convaincu de vagabondage devait être marqué d'un V

(1) Acte concernant les peines à infliger aux mendiants et aux vagabonds.

au fer chaud et adjugé, pour deux ans, comme esclave à qui le dénonçait. Le maître n'était tenu de lui donner, pour toute nourriture, que du pain et de l'eau. L'esclave s'absentait-il plus de quinze jours de la maison de son maître, on lui imprimait une nouvelle marque de flétrissure et on le condamnait à la servitude pour la vie. S'il prenait la fuite, on le pendait. Contre tous les principes du droit anglais, cette loi conférait aux juges de paix le pouvoir de traquer les malheureux de cette catégorie et, si personne ne les réclamait, de les adjuger comme serfs aux communes de leur domicile, après les avoir fait marquer d'un S. L'esclave de cette condition ne devait jamais sortir autrement qu'enchaîné. Si les autorités du lieu de son domicile le laissaient courir oisif, elles étaient punies. Cette loi dut être modifiée, après peu d'années, comme inexécutable à cause de sa rigueur atroce.

La législation s'est particulièrement occupée de cette matière sous Élisabeth. Après avoir décrété par deux actes, l'un de 1562-1563 ou de la cinquième année du règne, chapitre 3, l'autre de la quatorzième, chapitre 5, ou de 1572, des censures ecclésiastiques et la contrainte à l'égard des contribuables récalcitrants dans la perception des aumônes, on en vint, dans un statut postérieur (de 1575 ou de la dix-huitième année du même règne, chapitre 3), jusqu'à l'idée du droit au travail des socialistes modernes. Dans chaque commune formant une corporation, celle-ci devait, en conséquence, fournir aux inspecteurs des pauvres de la laine, du lin, du fer et d'autres matières premières, pour occuper les indigents disposés à travailler (1).

(1) L'article 21 de la déclaration des droits de l'homme de 1793

Les ouvriers hors d'état de travailler étaient obligés de rester dans la paroisse où ils étaient nés ou demeuraient depuis trois ans (acte de la quatorzième année du même règne, chapitre 5). Enfin, d'Élisabeth aussi date la principale des lois sur les pauvres, celle de l'année 1601, qui fit de leur entretien une charge permanente de la paroisse. Ce statut, de la quarante-troisième année de son règne, chapitre 2, forme encore aujourd'hui la base du régime des pauvres, en Angleterre.

La loi dont il s'agit oblige les paroisses à s'imposer une taxe des pauvres, sur le produit de laquelle il doit être pourvu à l'assistance des infirmes et à l'achat de matières premières, que les indigents valides sont tenus de mettre en œuvre. La clause dite de la taxe subsidiaire (*rate in aid clause*) de cette loi dispose que, dans le cas où les habitants d'une paroisse ne sont pas en état de réunir les sommes nécessaires pour suffire à leurs besoins d'assistance, fait à déterminer sur le témoignage de deux juges de paix, quelques paroisses voisines, le canton, ou même tout le comté auquel appartient la paroisse, peuvent être astreints à contribuer à cette taxe subsidiaire. Bien que cette clause ne fût plus regardée comme en vigueur par quelques tribunaux, M. Villiers, le président du bureau de l'administration des pauvres, ne s'en est pas moins prononcé pour sa validité, le 22 juillet 1858, et la majorité de la

s'exprime ainsi : « La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » — Le *Landrecht* de Prusse (II, 19, § 2) dit de même : « Aux gens dépourvus des moyens et de l'occasion de gagner leur vie, il faut assigner des travaux en raison de leurs forces et de leurs capacités. »

chambre des communes s'est rangée de son avis (1).

En outre, la loi sur les pauvres de la reine Élisabeth adjoignit aux marguilliers déjà existants, qui avaient été chargés jusque-là de l'administration des secours, les inspecteurs (*overseers*) des pauvres, officiers purement séculiers de la paroisse. On prépose tous les ans comme tels à l'administration des pauvres, dans chaque paroisse, soit les marguilliers eux-mêmes, soit deux, trois ou quatre chefs de famille notables (*substantial housekeepers*), sous le sceau d'un ou de deux juges de paix, dont un du *quorum*, c'est-à-dire exerçant réellement des fonctions judiciaires. Lorsque la paroisse est trop grande, une administration des pauvres distincte peut être organisée, pour chacun des endroits ou villages qui en font partie (acte de la XIII-XIV[e] année du règne d'Élisabeth, chapitre 12, § 21). La pratique donne le droit de proposer des candidats, pour cette élection, à la commune paroissiale ou à son comité (*vestry*).

Quant au droit d'élection, il a été expressément dénié par les tribunaux à la paroisse (2).

Sous les Stuarts, les inspecteurs des pauvres, armés d'un pouvoir presque absolu, commirent beaucoup d'exactions. Aussi les plaça-t-on, depuis Guillaume III, sous la surveillance des juges de paix. Ces inspecteurs avaient le pouvoir de faire enfermer les indigents qui ne voulaient pas travailler et de mettre les enfants pauvres en apprentissage; ils fixaient les cotes de la taxe des pauvres et se chargeaient du recouvrement des arriérés de celle-ci; ils avaient aussi l'influence principale sur l'emploi du produit de cet impôt. La com-

(1) Kries, 354, 355.
(2) Gneist, II, 644.

mune ne pouvait déterminer elle-même le montant de la taxe; elle n'avait que le droit de réclamer auprès des sessions trimestrielles, si elle la trouvait trop élevée. A ces cours allaient tous les appels des dispositions prises par les inspecteurs des pauvres, ainsi que des résolutions des marguilliers, en matières concernant les pauvres. Le refus malveillant de secours de la part de l'inspecteur, les abus de pouvoir dont il se rendait coupable, étaient poursuivis par les voies de la procédure criminelle. L'action criminelle, pour refus d'assistance non motivé, pouvait être accompagnée d'une demande civile (*action of trespass*). Des lois postérieures autorisèrent les juges de paix à accorder temporairement, de leur autorité, des secours aux pauvres.

Le but de la loi d'Élisabeth, de remédier au paupérisme, ne fut pas atteint. Cette plaie ne fit qu'augmenter sous les Stuarts. A la fin du dix-septième siècle, le produit de la taxe des pauvres formait déjà une somme de six cent mille à huit cent mille livres sterling annuellement, distribuée en secours à une masse de deux cent cinquante mille à trois cent mille indigents, ressortant à une proportion du vingtième au vingt-quatrième de la population totale. Les conséquences furent le déplorable acte du règne de Charles II sur le domicile (*settlement*), et, par suite de cette loi, une guerre de plus en plus vive contre les petits propriétaires cultivant eux-mêmes leurs fonds (1). Au dix-septième siècle il existait encore, en Angleterre, cent soixante mille de ces petits propriétaires (*freehold-farmers*), représentant, avec leurs

(1) Pashley, 249.

familles, un septième de la population. Cette classe disparaît presque entièrement au dix-huitième siècle.

On essaya d'arrêter l'influence des demandes de secours par les difficultés dont on entoura la dispensation de l'aumône. Une loi de 1722 augmenta les pouvoirs des juges de paix et fit dépendre de leur approbation les secours à accorder. On autorisa les paroisses à louer des bâtiments pouvant servir de maisons de travail (*workhouses*), pour y occuper les pauvres capables de travailler. Le régime de ces maisons concourait avec les entraves du droit d'établissement à rendre des moins enviables la condition du pauvre en Angleterre, au dernier siècle. La pauvreté devint comme un crime. Le pays se couvrit de maisons de travail, organisées comme des maisons de force (1).

Dans la pratique, ce que l'on demandait surtout à l'inspecteur des pauvres, c'était de déployer toute sa vigilance contre l'établissement dans la paroisse de personnes dépourvues de certificats (2), et de poursuivre leur expulsion auprès du juge de paix. Le nouvel arrivant produisait-il un certificat, l'inspecteur se mettait en devoir de dissuader tous les habitants de lui céder une ferme de dix livres sterling de rente annuelle et s'efforçait de le tenir éloigné de tous les emplois communaux. Le propriétaire, de son côté, travaillait de son mieux à faire démolir des chaumières, à multiplier le nombre des expulsions et à limiter celui des admissions de pauvres gens. En un mot, pour alléger la taxe des pauvres, on dépeuplait la paroisse (3).

(1) Schlosser, VI, 351. — En Allemagne, les dénominations de maison de travail ou de correction sont synonymes.

(2) Voyez I, chap. IV.

(3) Burns, *Histoire des lois sur les pauvres*, 211.

A l'envi du seigneur de la terre, les autres paroissiens s'appliquaient, dans le même intérêt, à faire tomber les chaumières. Partout on déclarait la guerre aux *cottages*. La réunion de ceux-ci aux domaines des riches propriétaires, qui les achetaient pour les vouer ensuite à la destruction, devenant de plus en plus fréquente, contribuait aussi, de plus en plus, à supprimer les ressources qui restaient aux petites gens pour vivre (1). La grande propriété allait toujours en s'étendant, le nombre des propriétaires, en diminuant (2).

Plus la transformation des terres arables en prés faisait de progrès, plus le travailleur libre, dégénérant en prolétaire (3) et chassé de la campagne, était sollicité, par le développement prospère de l'industrie, à se réfugier dans les villes, qui lui offraient de nouvelles occupations plus lucratives, mais beaucoup moins

(1) Young, *Lettre du fermier au peuple d'Angleterre*, p. 288 et 289; 2e édit., Londres, 1768.

(2) Pashley, 249.

(3) The man of wealth and pride
Takes up a space, that many poor supplied,
Space for his lakes, his park's extended bounds,
Space for his horses, equipage and hounds.
His seat, where solitary sports are seen,
Indignant spurns the cottage from the green.
Where then, ah! where shall poverty reside
To scape the pressure of contiguous pride.

(GOLDSMITH, *le Village abandonné.*)

(L'homme riche, dans son orgueil, réclame pour lui seul un espace qui nourrissait une foule de pauvres. Il lui faut de la place pour ses étangs, pour son parc, qu'il élargit sans cesse, pour ses chevaux, ses équipages et ses chiens. Son château solitaire, dans lequel on ne voit que parties de chasse, s'indigne contre la chaumière faisant tache sur le gazon, et la rejette au loin. Mais, de grâce, où donc alors faut-il que le pauvre aille se blottir, pour échapper à l'oppression de ces orgueilleux voisins?)

salutaires et fortifiantes que les travaux des champs. C'est, sans contredit, aux lois régissant le domicile, à la destruction des chaumières et à la concentration croissante de la propriété, qu'il faut surtout demander compte du fait que, depuis 1841 déjà, près des trois cinquièmes de la population de l'Angleterre appartiennent aux villes (1).

Or l'ouvrier qui, ne pouvant trouver son pain dans les campagnes, allait travailler dans les manufactures des villes, était doublement sacrifié aux intérêts de la gentry, en ce que, déjà victime des rigueurs de la législation sur le domicile, il était encore atteint par le renchérissement du pain qu'il gagnait à la ville, où retombaient sur lui principalement, jusqu'en 1846, les droits établis sur les grains au profit de la gentry.

Nous reproduisons ici, pour conclure, l'arrêt de condamnation prononcé par le célèbre commentateur du droit anglais sur l'ancien régime des pauvres d'Angleterre (2). « Malgré toute la peine, dit-il, que l'on s'est donnée dans la rédaction de ces lois, elles restent très-imparfaites et ne remplissent pas le but que l'on s'y proposait, sort de la plupart de celles de nos lois statutaires auxquelles manque la base du droit commun. Il n'est pas de principe plus nécessaire et plus constant, dans la théorie de la constitution sociale, que l'obligation de chaque individu de contribuer, pour sa part, au développement du bien général. Mais ils n'ont assurément pas la moindre idée d'une saine politique, ceux qui laissent croupir dans la paresse, le libertinage et le désœuvrement la moitié d'une paroisse et finissent par s'étonner de l'insuffisance du

(1) Meidinger, p. 7.
(2) Blackstone, I, 365.

travail de l'autre moitié, pour l'entretien de la communauté entière. »

CHAPITRE VII.

LES INSPECTEURS DES ROUTES.

Grandes routes. — Nomination des inspecteurs. — Leurs attributions. — Impôt pour les routes. — Routes à barrières.

On appelle *highways* les grandes routes à l'usage de tout le monde. Une route devient grande route, soit par prescription, soit par des statuts locaux, soit par l'abandon que le propriétaire du chemin en fait au public. L'obligation de réparer les grandes routes, sans distinction d'origine, incombe aux paroisses qu'elles traversent. Des communes ou *townships* de peu d'importance, de petites localités ne représentant que des subdivisions d'une paroisse, ont exceptionnellement échappé à cette règle, par prescription. De même, bien que la paroisse ait encore généralement à pourvoir au bon entretien des routes qui la sillonnent, la charge des ponts a passé, depuis un statut de la vingt-deuxième année du règne de Henri VIII, chapitre 5, de la paroisse au comté.

Pour l'administration des routes, il y a, depuis un acte de la II-III[e] année du règne de Philippe et de Marie, chapitre 8, des inspecteurs spéciaux (*surveyors of highways*). Ils étaient proposés par la paroisse, c'est-à-dire par les marguilliers et les constables, puis nommés par les juges de paix. La construction des routes, autrefois, s'opérait généralement au moyen de cor-

vées et de prestations en nature, au rachat desquelles on procéda ensuite peu à peu. Maintenant elles sont partout remplacées par une taxe des routes (*highway-rate*), perçue de la même manière que la taxe des pauvres. La répartition de l'impôt se fait par les soins de l'inspecteur des routes. Ce fonctionnaire tient aussi les comptes, que les contribuables sont admis en tout temps à examiner, sans frais. Chaque année, le compte ouvert à la vestry est vérifié par les juges de paix (1).

Les inspecteurs des routes, élus depuis un acte de la V–VIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 50, par les contribuables de la paroisse, sont, comme autrefois, tenus de pourvoir à l'entretien des routes. Ils peuvent aussi, s'ils le jugent opportun, supprimer des chemins, et sont autorisés à faire établir des fossés.

Le collecteur ou percepteur de la taxe pour les routes est nommé par eux. Celles-ci, lors de leur conversion en chaussées artificielles, sont ordinairement affermées par les mandataires de la paroisse, sous la surveillance des inspecteurs des pauvres, pour la perception du droit de chaussée (2).

Les routes artificielles établies par des sociétés particulières légalement autorisées, qui se font payer, pour rentrer dans leurs dépenses, un droit de chaussée réglé d'après un tarif fixe, sont appelées *turnpike-roads*, des portes en bois, hautes de quatre pieds, à claire-voie et peintes en blanc, qui y tiennent lieu de barrières. Ces chaussées, à la mode depuis le dernier siècle, sont administrées par des commissaires (*trustees*) dont la nomination appartient aux intéressés. Cependant les juges de paix du district sont *trustees* de

(1) Stephen's Blackstone, III, 233.
(2) Meidinger, 133.

plein droit. Les juges de paix, dans leurs sessions spéciales, exercent une haute surveillance sur cette partie de la voirie et sur les employés qui y fonctionnent. On peut appeler de leurs décisions aux sessions trimestrielles.

CHAPITRE VIII.

LES CONSTABLES.

High constables. — *Petty constables.* — Devoirs de leur office. — Responsabilité. — Nomination des *petty constables.* — Constables spéciaux.

Le constable était, originairement, fonctionnaire de police en même temps qu'officier d'administration militaire, Le statut de Winchester, de la treizième année du règne d'Édouard III, chapitre 6, chargeait, dans chaque canton, deux constables de l'inspection des armes et armures des habitants. C'étaient là les *high constables* (connétables), élus par la *court-leet* de la franchise ou du canton, ou nommés, à défaut d'une pareille cour, par les juges des sessions trimestrielles. L'autorité qui les instituait pouvait aussi les destituer. Ils avaient la haute surveillance sur tous les constables subalternes (*petty constables*), dont ils répondaient en quelque sorte (1). Leur office est purement ministériel, c'est-à-dire administratif. Comme fonctionnaires de l'administration, les constables sont les premiers de leur district et, en même temps, conservateurs de la paix. La perception des taxes du comté leur incombait aussi

(1) Blackstone, I, 355.

jadis. Ils sont tenus de paraître aux sessions spéciales de leur district et de présenter leurs rapports aux sessions trimestrielles (1).

Les *petty constables* sont les anciens préposés du *tything*. Le statut de Winchester les obligeait d'assister les *high constables*, de faire le guet jour et nuit et de pourvoir au maintien de la tranquillité. Dans beaucoup de localités, l'office de chef de bourg ou de dizain (*headborough, tythingman*) était resté distinct de celui de constable. Mais, en général, le constable était l'autorité de l'endroit, comme l'indique le vieux dicton *where is a constable, there is a township*. Vers la fin du moyen âge toutefois, cet office était presque partout descendu au niveau des fonctions d'un simple sergent de police.

Chaque paroisse doit avoir pour le moins un constable, et chaque paroissien est sous l'obligation d'y remplir l'office de constable pendant une année. Cependant la noblesse et presque toute la gentry sont exemptes de cette obligation. Le remplacement par des constables salariés (*stipendiary constables*) est admis.

Les devoirs du *petty constable* consistent dans la garde et la protection (*watch and ward*) de la paroisse. Le guet n'est, en général, obligatoire que pour la nuit (2). Cependant le *high constable* peut nommer des gardes de nuit spéciaux. Les constables subalternes sont soumis au juge de paix. Ils peuvent arrêter toutes personnes en

(1) Gneist, II, 49.

(2) Le mot *ward* (*custodia*) s'applique à la ronde de police, qui se fait le jour, pour saisir les turbulents et les voleurs à main armée. Le guet (*watch*) n'a lieu que la nuit ; il commence quand finit la ronde de jour.

flagrant délit, ainsi que les gens suspects sur le soupçon motivé d'une félonie commise. Ils ont même pouvoir de forcer l'entrée des maisons, dans cette poursuite. Blackstone pensait (1) que, vu l'espèce d'hommes remplissant ordinairement ces fonctions, il serait prudent de les laisser dans le doute sur la grande étendue de leurs pouvoirs.

Les constables, du moment qu'ils ont agi sur un ordre ou mandat (*warrant*) du juge, sont dégagés de leur responsabilité (acte de la vingt et unième année du règne de George II, chapitre 44). Si on veut poursuivre judiciairement un constable, pour un acte relatif à l'exercice de ses fonctions, il faut demander, dans les six jours après que cet acte a été commis, la communication d'une copie du warrant sur lequel se fonde la plainte.

Les constables sont généralement nommés par deux juges de paix, dans les sessions spéciales, à moins que leur nomination n'appartienne à une *court-leet* ou au seigneur du domaine. Dans ce dernier cas même, ils sont subordonnés au juge de paix, qui peut annuler la nomination et les destituer (acte de la V-VIe année du règne de Victoria, chapitre 109).

Le devoir de tout Anglais, de veiller au maintien de la paix intérieure et de coopérer à la poursuite des criminels, a été nouvellement réglé par une loi de la I-IIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 41. Si, dans un district, cinq propriétaires respectables affirment, sous serment, qu'une émeute (*riot*) ou des excès (*felony*) sont à craindre dans leur quartier, ou que les moyens de répression y manquent, les juges

(1) Comm., I, 351.

de paix, fonctionnant à deux, peuvent y nommer autant de constables spéciaux que les circonstances l'exigent à leurs yeux. La qualité ou le rang d'aucune personne ne l'exempte de ce service. Aussi la gentry a-t-elle su généralement se prémunir avec succès contre les tentatives de révolte des classes inférieures, par la nomination d'une multitude de constables spéciaux (1).

CHAPITRE IX.

CORPORATIONS MUNICIPALES.

Définition de la cité. — Villes romaines. — Villes saxonnes. — *Feefarm.* — Guildes. — Identité des guildes avec la municipalité. — Comparaison des villes d'Angleterre avec celles de Belgique. — Les villes sous les Tudors. — Villes incorporées et non incorporées. — Lois locales. — Corporations de comté. — Corruption du régime municipal. — Bristol. — Canterbury. — Chichester. — Exeter. — Gloucester. — Newcastle. — Oxford. — Portsmouth. — Worcester. — York. — Étendue de la sphère d'activité des corporations. — Jugements portés sur les anciennes constitutions municipales.

Nous avons déjà fait remarquer, dans le chapitre qui sert d'introduction à ce livre, qu'en Angleterre une ville, au point de vue économique et social, n'a pas nécessairement aussi une constitution municipale. Telle n'est même pas la signification du mot *city*. Cette qualification n'est qu'honorifique. Déjà Cowel, dans son *Dictionnaire du droit*, dit : « Une *city* est une ville *ordinairement* pourvue d'un évêché et d'une cathédrale. » Westminster n'a eu un évêque que sous

(1) On se rappelle qu'en 1848, le prince Louis-Napoléon, depuis empereur Napoléon III, fonctionnait lui-même comme constable spécial, à Londres.

Henri VIII et n'en est pas moins une *city*. Au concile de 1072 fut résolue la translation des siéges épiscopaux dans les cités, preuve convaincante du fait que ce mot avait une acception distincte (1). D'après Selden, le titre d'une corporation dépend de sa première charte constitutive. Constituée comme *civitas*, elle est une cité, comme *burgum*, un simple bourg (2). Le bourg (*borough*) est un endroit qui envoie des représentants au Parlement. Mais, en réalité, au point de vue de son importance économique et sociale, tel bourg, comme les anciens bourgs pourris (*rotten boroughs, nomination boroughs*), peut être moins qu'un village.

Les Romains fondèrent, dans l'île de Bretagne, quatre-vingt-douze places, dont trente-trois étaient des cités (*civitates*), distinguées par des priviléges et d'autres avantages. Sur les neuf colonies (3) qui en faisaient partie, Londres, Colchester, Lincoln, Chester, Gloucester et Bath ont conservé de l'importance; Verulam (Saint-Albans) même peut encore être cité comme une jolie petite ville de province. Deux autres cités étaient des municipes, dix des villes de droit latin, douze *jure donatæ* (4). Toutes ces cités, ayant une constitution romaine, étaient aussi gouvernées à la

(1) Bucher, *Parlementarisme*, p. 56.— Voyez aussi Gneist, II, 559. Blackstone, Coke et Bowyer sont, au contraire, de l'avis qu'une cité est toujours un siége épiscopal. — Cependant Manchester, qui possède un évêché, d'institution très-moderne, il est vrai, n'a pas rang de cité. — Voyez aussi Christian dans Blackstone, édition de 1809, I, 114.

(2) *Table Talk*, 32.

(3) Gibbon, *Décadence et chute de l'empire romain*; Londres, 1851, chez Thomas Tegg et Cie, I, 23, note 1.

(4) Gibbon, II, 303.

romaine, par des décurions aristocratiques. A l'instar des colléges romains, des guildes d'artisans (*collegia fabrorum*), ayant leurs rites et leurs mystères particuliers, s'y formèrent. Un temple en ruine de Pallas et de Neptune, à Chichester, perpétue le souvenir de l'importance et de la piété fervente d'un de ces colléges industriels, qui avait fondé et consacré ce temple (1). Si Coke (2) fait dériver le mot *mysterium*, corporation de métier, de maistre, *magisterium*, il paraît avoir perdu de vue, en proposant cette étymologie, le caractère tout religieux de l'origine de ces corporations de métiers chez les Romains, comme plus tard chez les Saxons.

Les Saxons n'étaient point un peuple fondateur de villes. La population des colonies romaines partagea probablement le sort des autres habitants de la Bretagne. Ceux de ses éléments qui furent épargnés tombèrent dans l'état de sujétion et d'humble vasselage. Les villes mêmes furent réduites à subir la domination de quelque seigneur terrien ou thane saxon, qui leur imposait arbitrairement des taxes. Les villes qui prirent naissance à l'époque saxonne étaient des établissements formés en partie sur les terres de l'Église, en partie sur celles des seigneurs temporels.

L'administration des villes saxonnes était démocratique, comme toute l'organisation communale des Saxons. Il y avait, ordinairement, à la tête de chacune de ces agglomérations majeures de maisons protégées par une enceinte et assimilées à un canton, un alderman ou *boroughreve*, dont l'autorité était souvent limitée par celle d'un officier royal appelé *wye-port* ou

(1) Anstey, 58.
(2) *Inst.*, II, 668.

bur-gereven. Ces officiers percevaient pour le roi une rente, passée souvent, toutefois, en fief à un thane voisin (*lord of the manor*), le plus généralement au seigneur patron de la ville même (1).

Dans la période normande, le *boroughreve* fut remplacé par un *bailiff*, à la nomination du roi et plus tard habituellement qualifié de maire (*mayor*). Souvent le territoire et les revenus de la ville étaient aliénés à titre féodal emphytéotique (*freefarm*), par des chartes du roi ou du seigneur terrien, sous la condition, pour les bourgeois, d'une prestation de services militaires, notamment aussi du payement exact de la rente à l'échiquier ou au seigneur de la terre (2). Ordinairement cette concession impliquait celle d'une juridiction propre, limitée cependant, et de la libre élection des officiers communaux. Les villes se peuplèrent surtout d'affranchis. Tout serf devenait libre, après une résidence d'une année et d'un jour dans une ville.

Les *burgesses* ou bourgeois des villes, appelés aussi *citizens* et *townsmen* (citadins), jouissaient personnellement de la franchise de douane ou d'octroi, dans toutes les communes où elle existait, ainsi que d'autres priviléges souvent importants, depuis la grande charte, avec laquelle avait cessé la taxation arbitraire, et depuis le déclin du régime féodal. Le droit de bourgeoisie, dans les villes, y procurait aussi l'accès dans les corporations de métiers. La ville avait ordi-

(1) Lappenberg, I, 608, etc. — Hallam, *Moyen Age*, III, pag. 22.

(2) En Espagne, les *fueros* des villes étaient ordinairement des contrats passés entre le fondateur de la ville et les bourgeois qui s'y établissaient. (Lemcke, *Histoire d'Espagne*, II, 419.) — En Portugal, des communes qui s'étaient bien conduites à la guerre obtinrent, par des chartes (*behetria*), le droit d'élire elles-mêmes leurs autorités. (Schæfer, *Histoire du Portugal*, tome I.)

nairement sa propre *court-leet*. Quiconque rendait des services aux yeux de ce tribunal, c'est-à-dire contribuait au lôt (du saxon llot), en payant l'impôt ou faisant, comme on disait, la prestation du *scot* (du saxon *sceat*, part), avait aussi, politiquement, plein droit de bourgeoisie. Ce droit s'acquérait par la naissance, l'apprentissage et le mariage. Depuis Richard Cœur de Lion, les villes obtinrent de nombreuses chartes. Celles-ci commençaient déjà à substituer à l'élément démocratique un élément oligarchique, en transférant l'administration aux grandes compagnies de bourgeois aisés, aux guildes. Les colléges romains avaient disparu. Les nouvelles guildes, d'origine païenne et saxonne, n'étaient primitivement que des associations formées dans le but d'offrir certains sacrifices. Le christianisme eut beau proscrire ces guildes comme œuvres du démon, il dut finalement s'en accommoder comme de tant d'autres usages païens. Les sacrifices se transformèrent en festins, qui se tenaient dans des bâtiments spéciaux (*domus convivii, domus gildonæ, guildhall*) (1). Indépendamment de l'assistance mutuelle qu'elles se prêtaient, les guildes poursuivaient des fins politiques et de police de sûreté. C'étaient des sociétés de tir, et elles procédaient contre les voleurs et autres criminels, tout à fait à la manière du *tything* et du *frankpledge*. Chez elles aussi. le nombre dix formait la base d'une organisation qui, toutefois, conserva toujours le caractère de l'association volontaire, tandis qu'il y avait obligation pour chacun de se faire membre d'un *tything*.

Dans les localités plus importantes, les guildes (2)

(1) Lappenberg, I, 608, etc.

(2) Le saxon *guildan* vient de *gildare*, payer un tribut.

se réunissaient à leur tour en une communauté plus large, où les représentants des dizains prenaient en délibération commune les affaires des guildes et de toute la localité (1).

Le *Domesdaybook* mentionne trois guildes existant à Canterbury et aux environs de cette ville, à l'époque où fut établi ce relevé cadastral. Il y en avait, à ce qu'il paraît, plusieurs à Londres aussi (2), dès le temps du roi Athelstan.

Les rois, en confiant l'administration des villes aux guildes existantes, qui représentaient à leurs yeux toute la commune urbaine, et leur conférant des chartes avec le droit de juridiction, ne firent probablement que sanctionner un ordre de choses déjà établi, par le fait, dans beaucoup d'endroits.

Pendant des siècles, la reconnaissance du corps des bourgeois d'une ville comme association indépendante fut, en Angleterre, parfaitement synonyme de la reconnaissance et de la confirmation de leurs droits de guilde (3). Cela résulte le plus clairement des statuts de 1284 de la guilde de Berwick, ville dont les rapports politiques et sociaux, bien qu'elle fît alors partie de l'Écosse, offraient cependant une grande analogie avec ceux des villes anglaises. Ces statuts présentent une constitution municipale complète, revêtue des signatures du maire et des patriciens de la ville de Berwick sur la Tweed (4).

Les guildes d'artisans, formées sur le modèle de ces

(1) Wilda, *le Régime des guildes au moyen âge*, 247.

(2) *Ibid.*, 245.

(3) *Ibid.*, 146.

(4) Howard, *Traités sur les coutumes anglo-normandes*, II, 467-487.

guildes de francs-bourgeois (1), ne tardèrent pas à se mettre en opposition avec le gouvernement aristocratique des villes. Vers le milieu du quinzième siècle cesse, d'après Madox (2), l'usage de soumettre des villes entières au régime des guildes. Au mot guilde se substitue, pour désigner la corporation, l'expression *communitas perpetua et corporata*. La cause de ce changement était l'accroissement du nombre des petits bourgeois, parvenus à obtenir également une part dans l'administration communale, ainsi que la préférence de la maison tant soit peu révolutionnaire d'York, pour les villes (3). Cependant le caractère aristocratique resta prédominant dans l'organisation de presque toutes les municipalités, dont le maintien de la sécurité et la jouissance des biens communaux continuèrent à former le but principal.

Il suffit de la comparaison la plus superficielle des villes des Flandres et du Brabant, par exemple, avec les villes anglaises, pour mettre en évidence le peu de relief de celles-ci, dans le cadre de la communauté générale de l'État, et la pâle figure qu'elles font à côté des exclusives et fières communes républicaines du continent, au moyen âge. Les anciens hôtels de ville, presque partout insignifiants, de la terre insulaire d'Outre-Manche, ne sauraient prétendre à rivaliser avec les palais municipaux de Bruxelles, de Gand, de Bruges, de Calais même. Les plus grandes églises d'Angleterre ne soutiennent pas mieux la comparaison avec les cathédrales monumentales de Strasbourg, de Vienne et d'Anvers. Aucune municipalité, en Angle-

(1) Wilda, 250.
(2) *Firma burgi*, 26.
(3) Wilda, 253.

terre, n'a, comme les villes d'Allemagne, elle-même édifié sa basilique. L'industrie, de l'autre côté de la Manche, a certes créé des ouvrages gigantesques, mais on ne trouve pas, dans toute l'Angleterre, d'édifices communaux comme en a érigé de nos jours encore la ville de Gand, par exemple.

Les Tudors se servirent des villes pour fortifier le parti royal dans le Parlement. Nombre de localités obtinrent, à cette époque, le droit de s'y faire représenter. Mais, dès lors, beaucoup de ces villes étaient des bourgs-pourris. Sous Édouard VI, Marie et Élisabeth, on appela à la représentation au Parlement soixante-trois bourgs, qui n'y furent, en réalité, pas plus représentés qu'auparavant. Quand un bourg obtenait ce droit de représentation, on lui conférait d'ordinaire aussi une charte royale, qui l'érigeait en municipalité. L'unique souci des Tudors étant d'avoir au Parlement des représentants dociles, on ne tenait nullement à ce que ceux-ci procédassent de municipalités démocratiques. Aussi toutes les chartes du temps créèrent-elles des oligarchies, bien que celles-ci ne fussent plus basées, comme autrefois, sur la représentation exclusive des guildes.

Depuis Henri VI, apparaît une différence notable dans les chartes concédées, les unes conférant des droits de corporation, les autres n'en conférant pas.

Celles de la seconde espèce se bornent à l'octroi pur et simple d'une constitution municipale, tandis que celles de la première accordent, en outre, des droits de propriété, en même temps qu'elles confèrent au corps de la bourgeoisie les droits d'une personne juridique. Dans ce cas, les villes recevaient, par la clause d'incorporation, un titre particulier et le pouvoir d'ac-

quérir à perpétuité des terres et des biens-fonds. Ordinairement, les droits de corporation impliquaient aussi une juridiction propre. La clause *non intromittant*, introduite dans une pareille charte, excluait toute concurrence de la juridiction du comté.

Mais, que les droits de corporation fussent conférés aux guildes, aux petits corps de métiers ou à telles autres associations, c'étaient toujours celles-ci ou certaines autorités de la ville, non la ville même comme telle, qui obtenaient cette faveur de l'incorporation, en Angleterre. La ville, qui auparavant formait comme *hundred* une communauté politique, ayant sa *court-leet* et s'administrant sans droits de corporation, cessait, au contraire, par l'effet des chartes, d'être une communauté et ne conservait son importance communale qu'au point de vue économique et social. Le corps politique constitué par l'acte de corporation et sur lequel reposait toute la corporation, ne comprenait que les magistrats et délégués municipaux, c'est-à-dire le maire ou bailli (*bailiff*), les *aldermen* et les *common councilmen*, parfois aussi certains riches bourgeois. Tels étaient les membres de la corporation, qui, s'intitulant le maire et les bourgeois d'X, par exemple, bénéficiaient seuls de l'usage des communaux. Le commun des bourgeois n'était, vis-à-vis de cette oligarchie, guère plus qu'une gent taillable, *misera contribuens plebs*. La charte n'avait-elle pas déjà pourvu elle-même à l'institution d'une oligarchie pareille, le courant des tendances aristocratiques, depuis les Stuarts, ou l'arbitraire du gouvernement, ne tardait pas à y conduire. A l'ombre de ce régime oligarchique, nombre de bourgeois honoraires (*honorary freeman*) s'introduisirent peu à peu dans les

villes, où ils ne supportaient aucune charge, et finalement une petite clique (*governing body*), administrant sur la base ou sans la base d'une constitution foncièrement aristocratique, arriva partout à se réserver la jouissance de tous les biens communaux, ainsi qu'à exclure complétement la grande masse des contribuables de l'administration municipale.

Comme toute paroisse et toute assemblée politique, les autorités des villes avaient primitivement, avec les droits de corporation, aussi obtenu celui de rendre des lois locales dites *byelaws* (1). Or, pendant que ce droit tombait en désuétude dans la paroisse et dans le comté, il recevait une sanction nouvelle dans les villes érigées en corporations. Les statuts locaux des villes incorporées avaient force obligatoire même pour les tiers, pourvu qu'ils ne fussent ni contraires à la loi générale, ni déraisonnables. Ainsi, tous les statuts municipaux tendant à restreindre la liberté industrielle étaient illégaux. Les statuts des guildes d'artisans devaient toujours être confirmés par le roi. Dès 1180, on ne punit pas moins de quinze de ces guildes, à Londres seulement, de s'être constituées sous un régime de *byelaws* qui n'avaient pas obtenu la sanction royale (2). Henri VII, par un statut de la dix-neuvième année de son règne, chapitre 7, insista de nouveau sur la nécessité de cette sanction, et transféra au lord-chancelier l'exercice de sa prérogative à cet égard. Suivant les dispositions de ce monarque, les règlements de toute corporation ne peuvent acquérir force obligatoire qu'après avoir été examinés par le lord-chancelier, le lord grand tréso-

(1) De Vincke, 72.
(2) Wilda, 250.

rier ou les juges de l'une des deux cours du banc de la reine et des plaids communs (1).

Le parlement anglais ne s'est pas montré plus favorable à l'autonomie des villes et des districts, en matière législative, que les Plantagenets, les Tudors et les Stuarts. La pratique judiciaire aussi, considérant les *byelaws* comme des priviléges, en a toujours très-étroitement circonscrit le domaine. Des localités peuvent cependant justifier de leur droit de rendre des *byelaws*, en administrant la preuve d'une prescription immémoriale; mais il faut alors que celle-ci remonte pour le moins aux temps de Richard Cœur de Lion. Les chartes des corporations municipales confèrent souvent aussi à celles-ci le droit de faire leur police et le pouvoir de maintenir la paix chez elles, ce qui les rend indépendantes du comté. Cependant elles restent, même dans ce cas, soumises à l'autorité d'appel des sessions trimestrielles et subordonnées au shériff. Mais dix-huit villes, à savoir onze cités et cinq bourgs anglais avec deux villes (*towns*) galloises, forment des comtés à part (*counties corporate*), où l'office du shériff est rempli par les autorités municipales.

Sous Charles II, ce qui restait d'éléments démocratiques dans l'organisation municipale en fut extirpé, et on remplaça les anciennes chartes par de nouvelles (*governing charters*), tendant à replacer les corporations dans l'entière dépendance de la couronne. L'aristocratie du parti whigh, après la Révolution, n'épargna rien, de son côté, pour maintenir son influence, dans les villes, par l'appui qu'elle y prêta aux petites oli-

(1) Crabb, 426.

garchies dominantes (*governing bodies*). Elle eût eu trop à craindre, autrement, de voir revenir, avec la prépondérance des villes, dans la représentation du pays, les temps démocratiques du long parlement. Grâce à l'autorité qu'elle avait sur ces cliques, elle conserva, au contraire, dans les villes de moindre importance notamment, une influence très-considérable, qui se personnifiait souvent, d'une manière ostensible, dans le titulaire aristocratique de l'office honoraire du *high-steward*.

Le rapport du comité parlementaire chargé d'exposer les motifs de la réforme de l'organisation municipale présente une image fidèle des anciens rapports municipaux de l'Angleterre, avant 1835. Il suffira d'en reproduire ici quelques extraits, pour donner l'idée de ce qu'était, dans ce royaume, la liberté communale des villes, au dix-septième siècle et au dix-huitième.

D'après ce rapport, Bristol est, depuis Henri VIII, une cité et un comté. L'office honoraire du *high-steward* y existe. La première charte de la ville date de 1164, la dernière, du 24 juillet 1710. La corporation s'intitule « le maire, les bourgeois et la communauté (*mayor, burgesses and commonalty*) de Bristol ». Le conseil municipal (*common council*) pourvoit, de son propre choix, aux vacances qui ont lieu dans son sein. Les conseillers, individuellement, sont investis de leur charge pour la vie, *during good behaviour*. Ils élisent annuellement le maire et, pour la vie, *during good behaviour*, le premier alderman, ainsi que le *recorder*, syndic ou archiviste judiciaire. Le collége des aldermen se compose de douze membres, le maire et le *recorder* compris. Les dix autres membres, qui ne sont pas élus

par le conseil municipal, procèdent du choix du collége même auquel ils appartiennent (1). La ville de Canterbury est aussi cité et comté. La plus ancienne charte de la ville remonte à Henri II. Elle comptait de cinq à six cents membres de corporations (*freemen*), dans lesquels se recrutait le *common council*, dont les membres devaient leur position à une cooptation. Ce conseil faisait élection des aldermen, qui choisissaient à leur tour, conjointement avec le maire en fonctions, deux candidats, dans lesquels les *freemen* prenaient, annuellement, le nouveau maire de leur choix. La corruption jouait un grand rôle dans ces élections, et les voix des électeurs étaient à qui voulait les acheter, au prix de deux shellings et demi à une livre sterling.

La cité de Chichester obtint sa dernière charte sous Jacques II. Le titre de la corporation est « le maire, les aldermen et les citoyens (*citizens*) de Chichester ». Le *high-steward* n'y occupe aussi qu'un office honoraire purement nominal; exceptionnellement, il est nommé par le roi, dans cette ville. Toutes les personnes ayant rempli les fonctions de secrétaire de la ville (*town clerk*), *coroner*, *bailiff*, préposé municipal du port (*portreve*), ou receveur des octrois de la ville (*customer*), y faisaient partie du *common council*. Celui-ci choisissait lesdits fonctionnaires, ainsi qu'annuellement aussi le maire et le *recorder*, parmi les *freemen* (2). Les membres de ce conseil étaient seuls qualifiés de *citizens* (3).

(1) Rapports des commissaires (session du 19 février au 10 septembre 1835, vol. XXIV, 1149).

(2) *Rapports du parlement*, *ibid.*, 715.

(3) Le mot *citizen*, citadin, n'est même pas, généralement, synonyme de bourgeois d'une cité. Il est assez curieux que la langue anglaise n'ait point d'expression correspondante au mot citoyen, et

Un des plus anciens bourgs, Chippenham, n'est pourvu d'une organisation municipale que depuis le règne de Marie. La corporation s'intitulait « le bailli et les bourgeois du bourg de Chippenham ». Le collége des bourgeois pourvoyait lui-même aux vacances qui y avaient lieu. Il présentait, conjointement avec le bailli en fonctions, deux candidats sur lesquels les *freemen* choisissaient annuellement le nouveau bailli. Celui-ci ne recevait qu'un traitement annuel de cinq livres, mais il avait part à la jouissance usagère des communaux. Le secrétaire de la ville était traité semblablement. La classe des *freemen* se composait des bourgeois et de quiconque avait obtenu en jouissance des terres municipales, moyennant une rente annuelle (*burgage tenure*) (1).

Exeter est une corporation de comté. La charte qui lui attribue cette qualité date du règne de Charles I[er]. Le titre de la corporation était « le maire, les baillis et la communauté (*commonalties*) de la cité d'Exeter ». Là aussi la cooptation décidait partout. Le maire était élu chaque année par le *common council* (2).

Gloucester, une des plus anciennes villes de l'Angleterre, forme également un comté. La ville n'a pas reçu moins de vingt-sept chartes, dont la première date du règne de Henri II, la dernière, de l'année 1673, c'est-à-dire du règne de Charles II. La corporation s'intitulait « le maire et les bourgeois de la cité de Gloucester ». Cette ville avait aussi un patron aristocratique, portant le titre de *lord steward*. Le

que l'on soit réduit à s'y servir du mot *subject*, sujet, pour désigner le citoyen de l'État.

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIV, p. 1245.

(2) *Ibid.*, vol. XXIII, 487.

maire était élu pour un an. Il formait, avec douze aldermen, élus à vie, et quinze autres bourgeois émérites, fonctionnant également à vie, le *common council*. Ce collége nommait aux fonctions d'aldermen et de maire, ainsi qu'aux autres places du *common council*. Des estafiers, portant le glaive et le sceptre, avec tout l'appareil d'un cérémonial du moyen âge, ajoutaient à l'éclat extérieur dont s'environnait la corporation (1).

Newcastle sur la Tyne avait une organisation tout à fait originale. La première charte de la ville remonte à Henri II ; sa charte principale lui avait été accordée par Jacques I[er] et confirmée par Charles II. Chaque année, les bourgeois des douze premiers corps de métiers ou mystères y choisissaient chacun deux électeurs, et les autres compagnies industrielles et marchandes de la ville, un électeur chacune. Comme dans l'élection du doge de Venise, il sortait des électeurs ainsi nommés, par une filière très-compliquée d'élections intermédiaires, vingt-quatre nouveaux électeurs. Ceux-ci choisissaient annuellement le maire, le shériff (Newcastle étant un comté), le coroner, vingt-quatre députés de la bourgeoisie (*resident burgesses*) et le camérier, administrateur de la chambre municipale, ainsi que sept employés subalternes. Ils remplissaient aussi les vacances occasionnées par la mort dans le collége ou conseil des dix aldermen, qui composaient avec le maire, le shériff et les vingt-quatre députés des bourgeois le *common council* (2). Le maire jouissait d'un traitement de quinze cents livres sterling.

La cité d'Oxford fondait ses droits de corporation sur une prescription. La charte principale formant la

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIII, 59.
(2) *Ibid.*, vol. XXV, 1636.

base de sa constitution municipale datait de 1606, troisième année du règne de Jacques Ier. La corporation s'intitulait « le maire, le bailli et la communauté de la cité d'Oxford ». Le conseil se composait du maire, de deux baillis, de quatre aldermen, de huit assistants et de vingt-quatre conseillers municipaux (*common councilmen*). Ces derniers étaient également nommés à vie par les *freemen*. Ils désignaient traditionnellement, chaque année, le maire sur deux candidats, proposés par le conseil. Mais cette élection n'était qu'une farce. Le plus souvent il n'y avait de votants que la populace, sans qualité pour ces élections, mais que l'on n'en travaillait pas moins d'avance pour le suffrage, à force de prodiguer l'argent et les boissons spiritueuses. L'élection des baillis et des officiers de la chambre municipale se traitait de la même manière (1). L'université a encore aujourd'hui la police de nuit, depuis neuf heures du soir jusqu'à six heures du matin. Les femmes de mauvaise vie et les tapageurs de nuit en état d'ivresse, de la classe des petits bourgeois, que l'on arrête, sont conduits le lendemain matin devant le juge de l'université, pour être jugés par ce magistrat.

A Portsmouth dominait, d'après le rapport de la commission, un véritable régime de clique. Les aldermen y étaient élus par les bourgeois, ceux-ci par le maire et les aldermen. Ces deux derniers facteurs de l'administration municipale y entraient seuls en considération. Les places d'aldermen et de maire n'y sortaient pas du domaine d'un petit nombre de familles (2). Deux fois l'an, il s'y tenait une *court-leet* et

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIV, 807.
(2) *Ibid.*, vol. XXIII, 97.

l'on y assermentait le petit jury des sessions trimestrielles, comme jury de *leet*. Dans la cité de Worcester, soumise à un régime de clique analogue, l'exclusion des dissidents de tout office municipal était de principe (1).

La vieille cité d'York était plus tolérante; mais, comme le *common council* y procédait du suffrage de ses propres membres et d'élections à vie, les autorités municipales, malgré les grands priviléges de la ville, y étaient très-impopulaires. Le maire y portait le titre de lord maire (2).

De municipalités, soumises au régime de pareilles constitutions, dans lesquelles les charges prétendues honoraires étaient des postes très-lucratifs pour la plupart (3), on ne pouvait attendre beaucoup pour le bien, ni pour l'ennoblissement des tendances de l'esprit communal. C'est presque généralement en pure

(1) *Rapports du parlement*, vol. XXIII, p. 153.

(2) *Ibid.*, vol. XXV, p. 1735. — Dans un roman satirique du temps de la grande révolution française, dirigé contre les jacobins et intitulé *le Démocrate*, un bourgeois se plaint de l'administration municipale de Southampton (p. 26) dans les termes suivants : « L'administration de la ville était d'abord entre les mains des bourgeois ou d'hommes retirés des affaires. Or ceux-là, perdant entièrement de vue leur propre intérêt, ainsi que le soin de leur indépendance, et n'ayant souci que de se défendre d'être comptés parmi les notables, admirent sans cesse de nouveaux venus dans le magistrat. Cela n'a fait que croître et embellir, si bien que les choses sont arrivées finalement à ce point que, maintenant, vous n'y trouveriez presque plus de bourgeois. Des nababs, Monsieur, sont nos aldermen, des généraux, nos maires, et des baronnets, nos *bailiffs*. »

(3) Crabb, *le Bourg*, p. 22 : « Quelques corporations ont réellement des biens dont elles touchent les intérêts; puis, elles reçoivent pour l'admission de membres nouveaux des contributions, qui se partagent entre les anciens, ce qui est peut-être légal. Mais il y a d'autres profits, bien plus grands encore, sur la nature et la légalité desquels je ne crois pas nécessaire de m'expliquer davantage. »

perte que l'on s'enquiert des créations et des monuments de ces corporations, en Angleterre. Les chartes avaient procuré des droits importants aux corporations municipales, mais le plus souvent limité leurs devoirs à la simple conservation de la paix. Il n'y eut pas en cela d'amélioration, même à l'époque où le gouvernement parlementaire brillait de son plus vif éclat, car, suivant l'expression du rapport de la commission du parlement, les chartes de George III ne différaient point de celles que l'on accordait dans les jours les plus néfastes de l'histoire des bourgs.

Il était naturel que de pareilles corporations ne fondassent ni écoles, ni musées, qu'elles ne s'occupassent point de faire établir des promenades publiques, ni de doter des théâtres. Le curage, l'éclairage des rues, n'étaient pas non plus dans leurs attributions, moins encore le soin des pauvres dont leurs magistrats ne s'inquiétaient que comme juges de paix. Aussi fallut-il pourvoir au nettoyage et à l'éclairage des rues par des statuts locaux de nature spéciale, dont il s'établit effectivement une multitude, depuis la révolution de 1688. Les conséquences furent la création d'un nombre toujours croissant d'administrations nouvelles, subordonnées à la municipalité et, du côté du parlement, dans les voies de la centralisation, un développement exagéré de mesures, qui n'eût point été possible avec une organisation communale bien ordonnée.

Législateurs et écrivains finirent ainsi par conclure à la condamnation absolue d'un système qui avait introduit la plus profonde corruption dans toutes les municipalités. Suivant le rapport de la commission, les institutions municipales avaient été partout per-

verties, en vue de certains intérêts politiques; partout les intérêts locaux étaient sacrifiés aux manœuvres des partis. Les petites villes dépendaient entièrement de familles aristocratiques, qui y traitaient les gens d'après la docilité qu'ils trouvaient chez eux, à cet égard. Une justice mal administrée et partiale, le gaspillage des deniers publics, le mépris haineux du petit bourgeois pour les autorités municipales, la risée dont elles étaient généralement devenues l'objet, telles furent les dernières conséquences de ce régime.

Quand il s'agit de porter la main aux vieux abus, il se trouva pourtant encore partout des défenseurs de l'ancienne et superbe liberté municipale. Le bourgeois tranquille et honnête, appliqué à ses affaires, qui avait de bonnes raisons pour soupçonner le détournement des fonds d'une école d'orphelines pour l'entretien d'une maison de prostitution, ou que l'on excluait de l'administration de tout établissement de bienfaisance, dans la crainte qu'il ne réclamât contre les festins dont on abusait aux dépens de celui-ci; le dissident paisible, tenu à l'écart en présence d'un danger public, parce qu'une corporation bien pensante l'accusait de former secrètement des vœux pour l'incendie de la cathédrale; le commerçant sans reproche, qui se voyait préférer les paresseux et les incapables, dont l'unique titre était le secret de leurs accointances avec la corporation; tous les hommes de ces divers calibres n'avaient aucune chance d'être écoutés, quand ils osaient élever la voix contre des jurisconsultes retors et sans scrupule, ou d'orgueilleux aldermen, contre la vénalité d'une vile tourbe d'électeurs et l'esprit monopoleur du corps des fournisseurs de la ville, qui demandaient à grands cris que l'on ne touchât point à un

état de choses auquel ils tenaient comme à leur vie (1).

La réforme de l'organisation municipale eut lieu cependant. Nous verrons, dans la seconde section de ce livre, jusqu'à quel point elle réussit à fonder un nouveau *selfgovernment*.

CHAPITRE X.

LONDRES.

Anciennes chartes. — Démocratie. — *Hustings*. — Cours de conscience. — Constitution de la Cité de Londres. — Grandeur de Londres. — Législation parlementaire. — Ancienne police de Londres.

Londres, la *civitas Londonium* du temps des Romains, avait dès lors le droit d'élire ses magistrats (2), qu'elle conserva probablement sous les Saxons. Dès avant la conquête, Londres était partagé en *wards* ou quartiers, qui étaient à la cité ce que les *hundreds* étaient au comté. Le plus ancien magistrat normand connu de Londres fut le *portreeve*. En 1180, la ville eut son premier maire dans la personne de Henri Fitzalwyn, ancètre de la famille de Beaumont. Il fut nommé par la couronne et resta en charge vingt-quatre ans. En 1199, Jean sans Terre permit à la ville d'élire ses shériffs et, par une charte de 1215, il la rendit libre de choisir annuellement aussi son maire (3).

Cette ville, malgré une foule de noms aristocratiques et normands, prit un cachet essentiellement dé-

(1) Miss Martineau, III, 27.
(2) Hallam, *Moyen Age*, II, 219, etc.
(3) Maitland, *Histoire de Londres*, 74, 76.

mocratique, ses bourgeois s'étant enrichis de bonne heure. Le bien-être matériel et la bonne chère y régnaient, ce qui a fait penser à Hallam (1) que le sobriquet de *cockney*, que les Anglais donnent en plaisantant aux habitants de Londres, pourrait bien venir de cocagne (pays de cocagne).

Henri III reconnut l'importance de Londres, en permettant à la ville d'élire le shériff du comté de Middlesex.

La plus ancienne cour de justice locale de Londres est celle des *hustings* (*court of hustings*), présidée d'abord par les *port-greeven* ou baillis royaux (2); elle le fut plus tard par le maire, le recorder et les shériffs. C'est la plus haute cour de record de la Cité, à Guildhall. Elle décidait en matière de demandes personnelles et réelles. A la cour des *hustings* étaient aussi élus les représentants de Londres au parlement (3). De là vient que, plus tard, on appela *hustings* les places d'élections dans tout le royaume.

En outre, les cours de conscience et la cour des requêtes (*court of requests*) obtinrent, depuis Henri VIII, une juridiction concourant avec celle des hautes cours du royaume, en matière de dettes de faible importance (4). Deux aldermen et quatre conseillers municipaux (*common councilmen*) y prononcent sommairement, d'après l'équité et leur conscience (5), sur des affaires minimes jusqu'à concurrence d'une valeur

(1) *Moyen Age*, II, 224.

(2) Lappenberg, I, 614.

(3) Blackstone, III, 80.

(4) Birmingham aussi avait sa cour des requêtes, sur laquelle William Hutton a laissé une notice très-détaillée, sous le titre : *The Court of requests* (Édimbourg, chez William et Robert Chambers).

(5) Blackstone, III, 81.

de deux livres sterling. D'autres villes furent pourvues de tribunaux analogues par des actes du parlement. L'établissement des nouvelles cours de comté a entraîné l'abolition de ces tribunaux.

Déjà les Tudors s'effrayaient du rapide accroissement de Londres. Dans les années 1580 et 1602, on interdit la construction de maisons nouvelles dans un rayon de trois milles de la capitale, celle-ci étant, disait-on, déjà trop grande. Cependant, rien ne put arrêter le débordement de Londres, pas même le grand incendie de 1660. Ainsi, la Cité se trouva bientôt n'être plus que le noyau d'une ville gigantesque, d'un centre immense de la vie économique et sociale, mais dont les parties constitutives n'étaient que faiblement unies entre elles, sous le rapport légal.

C'est par un acte du parlement de 1725 (1) que la Cité reçut la constitution municipale aristocratique qui la régit encore et qu'il fallut imposer à la bourgeoisie, par suite de l'impuissance de la classe dominante à dompter l'esprit démocratique et mutin de la population. Cependant le *common council* continua à y être élu par les guildes. Mais le collége des aldermen, nommés à vie, et le lord maire, qui est resté jusqu'à nos jours un magistrat annuellement électif, obtinrent un droit de veto contre les résolutions des conseillers municipaux. La juridiction de la Cité s'étend aussi à Southwark, sans toutefois y exclure, faute de la clause *non intromittant*, celle du comté de Surrey. A la Cité appartient aussi la police de la Tamise.

La gigantesque ville de Londres, qui s'étendit peu

(1) De la onzième année du règne de George Ier, chap. 18.

à peu sur les quatre comtés de Middlesex, de Surrey, de Kent et d'Essex, en absorbant successivement une centaine de localités distinctes, se compose aujourd'hui de la Cité de Londres, de la cité de Westminster, qui n'a pas d'organisation municipale, du bourg parlementaire de Southwark et d'une multitude d'autres petites communes, n'ayant qu'une organisation paroissiale.

Le défaut d'un lien de communauté légale, dans cette agglomération de maisons, et la communauté de fait entre tant de localités diverses, comprises sous la dénomination collective de Londres (1), appelaient la sollicitude et l'intervention législative du parlement. Aussi, les besoins de cette ville gigantesque ont-ils, à défaut d'autorités locales, fait affluer vers le parlement, dans des proportions colossales, un flot toujours grossissant d'affaires, qui demandent à y être décidées législativement. Dès la fin du dix-huitième siècle, Londres eut, de cette manière, plusieurs institutions d'intérêt commun.

Le maintien de la justice de paix, dans un aussi grand arrondissement communal sans unité légale, était devenu impossible. Londres, à l'exclusion de la Cité, fut donc pourvu de juges de police royaux, n'exerçant que des fonctions purement judiciaires. Le parlement statua, par des actes locaux, sur l'écoulement des eaux et les égouts, dans toute la capitale. Sous la reine Anne, dans la neuvième année de son règne, chapitre 23, parut un règlement général pour

(1) « Ce prodige monstrueux qu'on appelle Londres, et dont les limites ont été différemment tracées par divers actes du parlement, mais n'ont rien de bien arrêté dans les conventions du langage, » dit Bucher, dans ses *Tableaux de l'étranger*, II, 367; Berlin, 1863, chez Louis Gerschel.

les voitures de louage (*hackney-coaches*). Il en existait un autre pour l'édilité et la police du feu, depuis le grand incendie.

Au commencement du siècle la police de sûreté, dans tout Londres, se trouvait dans un état déplorable. « Si, dit le rapport d'un comité de la chambre des communes, un légiste étranger, s'appliquant à l'examen de la statistique criminelle de la capitale et de l'organisation de sa police, sans faire la part des circonstances, ne s'était attaché qu'à en saisir les effets, il eût pu croire que les rapports observés par lui avaient été artificiellement ménagés par une corporation de pillards de profession, pour détrousser impunément la société, sur la plus grande échelle du possible. La capitale était partagée en petits ressorts judiciaires, avec des subdivisions, toutes indépendantes les unes des autres, mues chacune par des intérêts distincts, capables d'engendrer un conflit perpétuel de petites jalousies et de passions contraires, et pourtant assez libres de tout contrôle général pour empêcher toute amélioration d'intérêt commun et toute unité d'action. »

Un rapport du parlement, de 1833, donne de l'état de l'ancienne police de Londres une idée qui doit faire douter qu'il eût jamais pu y être question, jusque-là, de l'établissement régulier d'une police préventive. Il fait ressortir « qu'il fallait les plus grands attentats pour que la police s'y mît en mouvement, et que l'on n'essayait de s'y protéger contre le crime que par l'extrême rigueur des peines ». En 1816, un magistrat du comté de Middlesex témoignait, devant un comité de la chambre des communes, que l'on voyait d'ordinaire la police et les filous, en parfaite in-

telligence, se livrer ensemble à de scandaleuses orgies, dans les tavernes de voleurs (*flashcribs, shades, infernals*). La police, ajoute le rapport, n'intervenait qu'alléchée par la prime, lorsqu'il s'était commis quelque forfait pour la découverte des auteurs duquel était promise une récompense de quarante livres sterling.

Le mal était arrivé au comble. On y remédia, mais non sans faire une forte brèche à l'ancien droit saxon, par l'introduction d'une police pour laquelle on prit modèle sur le continent.

CHAPITRE XI.

LES DISTRICTS FRANCS.

Court-leets. — Libertés, franchises. — La cour du baron.

Les grands inconvénients que présentait l'obligation de suivre de district en district le shériff, dans sa tournée de *leet* (*tourn and leet*), firent également conférer, à titre de privilége (1), le droit de tenir une *court-leet*, affranchie de l'autorité comitale, à des seigneurs terriens et à des couvents. Depuis l'avénement de la maison de Lancastre, la plupart des attributions de ces cours commencent à passer aux sessions trimestrielles (2) et, avec l'extension des pouvoirs de la justice de paix, elles déclinent généralement. Elles ne forment qu'une exception, là où elles existent encore, et

(1) Gneist, II, E. B. 91.
(2) Bowyer, p. 336.

leur compétence s'y réduit au jugement de petits délits, d'après la *common law*, et à l'exercice de quelques fonctions de police judiciaire. Le seigneur du domaine, un magistrat municipal ou quelque autre officier communal, expédie les affaires, mais toujours sous la surveillance des tribunaux royaux. Tous les habitants mâles domiciliés dans le district, jusqu'à l'âge de soixante ans, les ecclésiastiques et les pairs exceptés, doivent leurs services à la cour. Les anciens districts francs où il s'est conservé de ces cours d'exception (*liberties, franchises*), n'ont, dans la plupart de ces localités, retenu de leurs attributions d'autrefois que le droit de constituer, pour les fonctions de justice subalternes, telles que citations et saisies, un *bailiff* (huissier), ailleurs nommé par le shériff. Toute juridiction patrimoniale comme toute police seigneuriale, nous l'avons déjà dit plus haut, a depuis longtemps disparu du régime de l'Angleterre. La principale différence entre le régime d'une franchise et celui du ressort immédiat d'un shériff, consiste en ce que, dans la première, celui-ci ne fait que requérir le *bailiff* et ne lui transmet pas d'ordre direct, pour l'exercice de certaines fonctions de son office. Mais déjà le statut bien connu de Westminster autorisait le shériff, en cas de désobéissance du *bailiff*, à faire exécuter directement ses ordres, dans le district franc même. Si les *bailiffs* nommés dans celui-ci n'y ont pas leur domicile, le shériff a le pouvoir de les congédier par un writ (1).

La cour du baron (*court baron*) n'est plus qu'une relique insignifiante de la juridiction patrimoniale (2).

(1) Gneist, II, 141.
(2) De Vincke, 74.

Il y en avait autrefois une auprès de chaque manoir seigneurial du royaume. Cette cour de francs-tenanciers diffère un peu de celle des coutumes (*customary court*) des copyholders, devant laquelle on procède à la résiliation publique des contrats de copyhold.

Autrefois (1) la cour du baron, qui avait sa juridiction du contentieux, connaissait des demandes personnelles d'une importance minime, jusqu'à une valeur de deux livres sterling; la cour des coutumes, plus particulièrement, des plaintes des copyholders, relatives à leurs baux, et des contestations en matière de pacage et de pâture. L'intendant du manoir (*steward of the manor*) remplissait l'office de juge; les fermiers formaient le jury dans ces affaires (2). Cette juridiction est presque entièrement tombée en désuétude (3).

SECTION II.

LE SELFGOVERNMENT DEPUIS LE BILL DE RÉFORME.

CHAPITRE Ier.

COMPARAISON DU NOUVEAU SELFGOVERNMENT AVEC L'ANCIEN.

Le comté. — Les juges de paix. — Administrations nouvelles. — Recours en justice. — Police nouvelle.

Sous le régime de la nouvelle administration locale,

(1) Bowyer, p. 241.
(2) Blackstone, III, 33.
(3) Bowyer, p. 241. — Voyez aussi Jenery Shee, p. 339.

comme sous celui de l'ancienne, le comté forme la division principale. Le lord lieutenant et le shériff y ont conservé la plupart de leurs anciennes fonctions; seulement, ce dernier a perdu presque toute juridiction en matière civile.

Les juges de paix aussi ont gardé leurs anciennes attributions, aux restrictions près qu'a subies leur juridiction en matière pénale. Mais, à d'autres égards, leurs pouvoirs ont pris plus d'extension : leur juridiction de police, par suite de la nouvelle législation industrielle; leur rôle dans l'établissement des taxes, par suite des besoins croissants de l'administration locale. L'assemblée du comté n'a été maintenue, comme auparavant, que pour les élections des coroners et des chevaliers ou représentants du comté (*knights of the shire*) au parlement.

D'un autre côté, il s'est établi dans le comté des unions et des administrations indépendantes, fondées sur le principe nouveau d'élections procédant, le plus souvent, de suffrages dans lesquels a été introduite la distinction entre plusieurs classes de votants. Tels sont, principalement, les unions du régime actuel des pauvres et les nouveaux bureaux sanitaires locaux. Il faut y ajouter le bureau central des travaux de construction, à Londres, et les municipalités de nombre de villes érigées en corporations, également administrées, maintenant, par des conseillers municipaux et des aldermen électifs.

Ces unions et administrations nouvelles, avec les bureaux (*boards*) qui les dirigent ou en dépendent, ne se rattachent assez généralement au comté que par ce qui touche à l'impôt. La nouveauté qui y frappe, c'est une surveillance presque aussi stricte que celle

de nos ministres du continent, exercée sur elles par les chefs des deux départements dont elles relèvent, le président du *poor law board* et le ministre de l'intérieur. Ces hauts fonctionnaires ont même reçu de la loi un pouvoir de réglementation très-large, en matières d'assistance des pauvres et de police générale. Pour les affaires de police sanitaire, on a été, dans les dernières années, jusqu'à établir extra-judiciairement un recours administratif au ministre de l'intérieur, dont la compétence, à cet égard, ne souffre aucun partage. En outre, l'ingérence multiple du gouvernement central dans les affaires des administrations locales a été sanctionnée par mainte autre loi. Dans les villes aussi, la juridiction bourgeoise tend à disparaître, et des juges salariés à poste fixe remplacent la gentry patricienne. On a également limité le droit des villes en ce qui touche la libre disposition de leurs biens et de leurs revenus.

Enfin, le soin de la police aussi a passé des communes à l'État. Au corps des anciens constables a succédé une police uniformément organisée, que le ministre de l'intérieur dirige au gré de son pouvoir réglementaire, mais qui est cependant restée soumise aux ordres immédiats des autorités locales.

Les anciens offices honoraires autres que ceux du lord-lieutenant, du shériff et des juges de paix, ont presque généralement disparu et, pour la plupart, cédé la place, dans les villes notamment, à des fonctionnaires rétribués.

Il est certain que de graves et nombreux abus ont été supprimés dans les corporations municipales. Mais il n'est pas moins vrai qu'en extirpant ce qui était mauvais, on a en partie aussi détruit ce qu'il y avait

de bon dans l'ancienne organisation; qu'à côté d'excellentes institutions, nouvellement greffées dans ce sol, il a également poussé beaucoup d'ivraie. Nous entendons surtout faire allusion par ces mots à l'accumulation des pouvoirs dans certains ressorts, à l'autorité sans contrôle dont a été investi le ministre de l'intérieur, et qui est aussi regardée comme telle en Angleterre, bien qu'on l'y dissimule sous le nom de juridiction d'appel.

CHAPITRE II.

LA PAROISSE.

Le village et la ville identifiés avec la paroisse. — La paroisse est une commune temporelle. — Elle garde toujours une signification politique. — Les paroissiens. — La vestry. — Le comité choisi de la vestry. — L'assemblée générale.— Acte général sur les vestries. — Acte de Sturges Bourne. — Acte de Hobbouse. — Marguilliers. — Taxe d'église. — Assiette de cet impôt. — Décadence du système fondé sur la taxe d'église. — Paroisses purement spirituelles. — Importance actuelle de la paroisse.

La division originaire en *vills* (villages) et *towns* (villes) n'cst pas une division administrative arbitrairement conçue, c'est la classification politique des communes, d'après les conditions naturelles de leur existence économique et sociale, plus ancienne que la division en comtés et en cantons. Il y a eu certainement des villages et des villes dès avant l'introduction du christianisme. Quand celui-ci se répandit en Angleterre, il était naturel que les divisions ecclésiastiques s'y conformassent aux divisions économiques et municipales. La paroisse (*parish*) s'identifie donc, en gé-

néral, avec la commune temporelle (*tything*, *town*) (1). Quand s'établit la division en comtés, cantons et dizains, il est plus que probable que, mainte fois aussi, plusieurs *towns* et *vills* furent groupés en un seul *tything*. Cependant nombre de ces localités se trouvèrent, dès l'origine, avoir le caractère d'un *tything*.

Comme on établissait des églises selon la nature et les besoins des communes existantes, il y en eut souvent qui durent servir à plusieurs villages. Aussi, de même que certaines villes (*tuns* ou *towns*) plus étendues, telles paroisses, identiques avec une ville comprenant un *tything*, ou avec une commune décuriale d'étendue majeure, formée d'une réunion de petits villages, embrassaient également plusieurs *tythings* (2). Une paroisse, d'après cela, peut, suivant le *chief justice* Hale, comprendre trois villages. Il en était notamment ainsi quand chacun des trois avait son constable particulier. Mais, quand le constable de l'un était également chargé de la police des deux autres, il n'y avait légalement qu'un seul village (3). Dans le nord de l'Angleterre surtout, où la population était clair-semée, les paroisses, ordinairement très-vastes, constituaient le plus souvent ensemble une grande commune urbaine (*township*) (4). Encore aujourd'hui, telles communes de l'étendue de Saint-Pancrace, de Marylebone et de Paddington à Londres, continuent à former des paroisses indivises, pendant qu'il existe ailleurs plus de sept cents parois-

(1) Toulmin Smith, 15, 16, 21, 24.
(2) *Ibid.*, 15.
(3) *Ibid.*, 120.
(4) *Ibid.*, 34.

ses (1) ne renfermant pas plus de cinquante habitants (2).

La paroisse n'est donc pas simplement le ressort dans lequel fonctionne un ministre du culte (3); elle a de tout temps aussi formé une commune temporelle. Un fractionnement de la commune, en divisions spirituelles et temporelles, cadrerait tout aussi mal avec les institutions municipales d'origine germanique qu'avec la simplicité pratique qui distingue plus particulièrement les institutions saxonnes (4). Cette prédominance du caractère temporel de la paroisse explique aussi comment il existe des paroisses, en petit nombre cependant, il faut le dire, qui possèdent deux églises paroissiales (5). La connexité de la commune temporelle avec la communauté spirituelle, dans la paroisse, a encore été expressément reconnue par un acte de la dixième année du règne de la reine Anne, chapitre 20, d'après lequel, lorsque le besoin d'une nouvelle église se fait sentir dans une paroisse, celle-ci doit, si tel est le vœu des paroissiens, être partagée, dans l'intérêt du temporel aussi bien que du spirituel, en autant de subdivisions qu'il existe d'églises. S'il y a deux églises paroissiales dans une paroisse indivise, cela signifie tout bonnement que la commune temporelle ne s'est pas accommodée à ce fractionnement de la communauté spirituelle (6).

La paroisse, comprenant ou dominant le village, autrement dit, la localité dont la condition économique

(1) Toulmin Smith, 35.
(2) Gneist, I, 637.
(3) Stephen's Blackstone, I, 116.
(4) Toulmin Smith, 16.
(5) *Ibid.*, 40.
(6) *Ibid.*, 39.

et sociale répond à cette dénomination, a donc toujours été la base de l'organisation communale en Angleterre. Aussi l'organisation paroissiale dut-elle, tout naturellement, y suivre le déclin de la liberté communale. Mais on ne saurait admettre qu'à aucune époque de grands districts, comme en forment beaucoup de paroisses anglaises, aient été dépourvus de toute administration locale, et jamais, dans cette contrée, la paroisse n'a perdu entièrement son caractère civil.

La *common law* reconnaît la qualité de paroissien à quiconque possède un bien-fonds ou paye un loyer pour sa demeure, dans la paroisse. C'est sur cette résidence fixe, non sur l'acquittement des taxes, que se fondent les droits du domicile paroissial (1). Tout paroissien a le droit de paraître à l'assemblée communale, au même titre qu'il est soumis au *lot* et au *scot*, c'est-à-dire obligé d'assumer toutes les prestations personnelles que la commune lui impose et de payer sa cote, dans la répartition des taxes locales (2). S'il manque à ces devoirs, il perd les avantages que procure la qualité de membre de la commune. A titre de communauté ecclésiastique, la commune paroissiale fournit, au moyen de la taxe d'église (*church-rate*), à l'entretien de l'église et à d'autres charges du spirituel.

L'assemblée des paroissiens était autrefois appelée convention, convocation, *meeting of the parishioners* (3). Le membre qu'on en excluait illégalement avait, au moyen âge, une action pour injures. Ces assemblées avaient lieu le dimanche, et, comme elles furent tenues plus tard dans la sacristie (*vestry*), elles en prirent le

(1) Toulmin Smith, 472, 478.
(2) *Ibid.*, 474, 475.
(3) *Ibid.*, 51, 52.

nom. On y procédait à l'élection de tous les fonctionnaires de la paroisse, à l'expédition des affaires urgentes, à la levée des taxes et au règlement de tous les intérêts communaux sur lesquels il y avait nécessité de statuer. Les officiers de la paroisse étaient, originairement, tous des fonctionnaires de l'ordre civil. Lord Hale appelle les marguilliers une corporation de laïques (1). Aujourd'hui cependant, ils sont surveillés par les cours ecclésiastiques; mais les inspecteurs des pauvres ont été de tout temps des fonctionnaires civils.

La Réformation doit être considérée comme l'événement capital qui exerça une influence décisive sur le caractère du selfgovernment de la paroisse. L'Église, étant devenue, sous les Stuarts notamment, le domaine de la nouvelle aristocratie, ne pouvait être bien disposée pour la démocratie paroissiale. Ajoutez l'accroissement des charges de la paroisse, fixées par la loi d'Élisabeth sur les pauvres, et la disparition des petits *freeholders* (2). L'usage avait de tout temps autorisé la formation de petits comités de la *vestry*. Or, depuis la promulgation des canons de 1603, les efforts du clergé tendirent partout à faire sortir de ces comités une oligarchie paroissiale. Spelman, dans une brochure intitulée *De sepultura*, qui parut en 1641, dit que les usurpations de ces oligarchies se poursuivaient, alors déjà, depuis une trentaine d'années. Il dénonce ces nouveaux comités (*select vestries*) comme le produit illégal des manœuvres du clergé (3). Mais la coutume, des sentences judiciaires et des actes du parle-

(1) Toulmin Smith, 81.
(2) *Ibid.*, 238.
(3) *Ibid.*, 239.

ment n'en généralisèrent pas moins cet usage, qui répondait d'ailleurs à la direction prise par la société anglaise depuis les Stuarts.

Cependant les assemblées générales et publiques de la paroisse (*open vestries*) se maintinrent pour l'élection des marguilliers et la levée des taxes d'église. Tous les paroissiens continuèrent à y paraître comme auparavant, avec les mêmes droits de vote. C'est sur le terrain de la *select vestry*, au contraire, que l'on tenta, depuis le commencement de ce siècle, la réforme de la législation sur les pauvres, et cela d'abord au moyen d'une réforme de la *vestry* même.

Les deux premiers actes passés à ce sujet, le *General vestries act* de la cinquante-huitième année du règne de George III, chapitre 69, et l'acte supplémentaire de l'année suivante, soit de la cinquante-neuvième du même règne, chapitre 85, portent que toute assemblée de la *vestry* doit être annoncée trois jours d'avance (1). En l'absence du ministre de la paroisse, du recteur ou du vicaire, il y avait lieu d'élire un président. Le droit de voter n'appartenait qu'aux véritables paroissiens de l'endroit. Cette loi est la première qui ait introduit en Angleterre le droit de vote par classes, d'après un cens gradué. Qui payait l'impôt sur un revenu foncier de cinquante livres sterling avait une voix; tout revenu supérieur procurait, pour chaque cote additionnelle de vingt-cinq livres de rente, une voix de plus, jusqu'à six, maximum du nombre de voix accordé à une personne. Cet acte n'était pas applicable aux *vestries* autrement constituées par un acte spécial ou par la coutume. Londres et Southwark

(1) Burns, I, 415, *c*.

étaient également exemptés du régime de cette loi.

Un acte de réforme ultérieur, passé aussi dans la cinquante-neuvième année du règne de George III, chapitre 12, et connu sous le nom d'acte de Sturges Bourne, ne devait non plus être applicable aux localités régies par des actes spéciaux ou des coutumes, ni à la principauté de Galles. Il permet à chaque paroisse d'élire un comité (*select vestry*) pour l'administration des secours aux pauvres. D'après cette loi, le comité dont il s'agit doit être formé de cinq à vingt chefs de famille notables (*substantial housekeepers, occupiers*), élus par l'assemblée générale, ainsi que du ministre de la paroisse, des marguilliers (*churchwardens*) et des inspecteurs des pauvres.

L'acte de Hobhouse, de la I-IIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 60, n'a également de validité que pour les paroisses où des lois spéciales et des coutumes existantes n'y forment point obstacle. Cependant cet acte modifie l'élection des *vestries* générales ou assemblées communales, même dans les paroisses où subsistent encore de ces formes d'organisation plus anciennes. Il s'applique aussi aux paroisses des villes. Dans les paroisses rurales où le nombre des chefs de famille payant la taxe n'atteint pas huit cents, l'ancienne organisation fut maintenue en tous points. Dans celles qui ont plus d'importance, il dépend des contribuables de décider par leur vote, sur une motion de cinquante d'entre eux, s'ils veulent ou non accepter le régime de l'acte. Le vote a lieu par écrit sur une liste. Les *select vestries*, d'après cet acte, comprennent de douze à cent vingt membres, selon l'importance de la localité. Ces membres doivent être des gens établis (*householders*), avec un cens de revenu de dix livres sterling, à Lon-

dres, et qui, dans d'autres endroits, s'élève jusqu'à quarante livres sterling de rente foncière. Le ministre ou un des ministres de l'endroit, s'il y en a plusieurs, et les marguilliers sont membres d'office. Les séances de la *vestry* ne doivent plus se tenir à l'église. Indépendamment du comité paroissial, on élit annuellement cinq réviseurs des comptes (*auditors*). Ces fonctions sont incompatibles avec celles de membre du comité. L'élection de celui-ci, comme celle des auditeurs, a lieu au scrutin secret (*ballot*). Chaque année, un tiers des membres de la *vestry* en sort. Les procès-verbaux des délibérations de celle-ci sont consignés dans un livre ouvert à tous les contribuables, sans autre publicité. Cet acte ne fut adopté que par peu de localités. Cependant, de même que la classification d'électeurs du *General vestries act*, le mécanisme électoral de celui de Hobhouse a servi de modèle à toute l'organisation ultérieure de la représentation communale, en Angleterre.

Depuis l'introduction du nouveau régime des pauvres, tous les éléments spirituels et temporels qui constituent la paroisse, tantôt se côtoient, tantôt se confondent.

Dans la grande *vestry* (*open vestry*), le président est encore le ministre de l'église, le recteur ou le vicaire. Dans beaucoup d'endroits, cette *vestry* a conservé l'élection des marguilliers, qui, depuis le déclin de leurs fonctions civiles dans la commune, n'ont presque plus à s'y occuper que des intérêts spirituels. Cependant il serait tout à fait dans l'esprit de l'ancien droit anglais de considérer l'office de marguillier comme de nature essentiellement civile; car, non-seulement il n'y a pas de loi qui en exclue même

un juif, mais il y a eu positivement, à Londres, des exemples de juifs appelés à ces fonctions par la *vestry* (1).

Au spirituel, les devoirs des marguilliers consistent à pourvoir au bon entretien de l'église, ainsi qu'à la bonne administration de ses biens. Ils en ont la police, avec celle du cimetière, et veillent à l'observance de la sainteté du dimanche. Conservateurs des registres paroissiaux, ils sont en même temps chargés de la répartition et de la perception de la taxe d'église. Ils ont à répondre de tous leurs actes desquels ressort un fait patent de mauvaise administration. Ils ne jouissent de la plénitude des droits de corporation qu'à Londres et ne peuvent acquérir de la terre, mais seulement porter plainte en justice, au nom de la paroisse. Les tribunaux ecclésiastiques ont le pouvoir de leur demander compte de leur gestion, mais non celui d'examiner eux-mêmes leurs comptes.

L'élection des marguilliers se renouvelle généralement d'année en année. Ils sont nommés tantôt par l'assemblée générale de la *vestry*, tantôt par la *select vestry*, ou seulement par le ministre de la paroisse. Ils prêtent serment et sont tenus d'accepter leurs fonctions, sous peine d'amende aujourd'hui, comme autrefois sous peine d'excommunication. Dissidents et catholiques participent à ces élections, dans la *vestry*. Les membres de la chambre des communes, les pairs et les ecclésiastiques peuvent décliner l'acceptation de cet office.

Le produit de la taxe d'église s'est naturellement ressenti de l'affaiblissement du caractère spirituel de la *vestry*. Cette taxe, dont il est fait mention

(1) Burns, I, 410.

pour la première fois sous Édouard III, est la plus ancienne taxe communale de l'Angleterre (1). Elle est affectée à l'entretien et à la réparation de l'église et ne se fonde ni sur la *common law*, ni sur le droit statutaire, mais sur les résolutions particulières (*byelaws*) des paroisses (2). L'évêque ne peut taxer les habitants de son diocèse, et les tribunaux ecclésiastiques n'ont que le droit d'infliger des censures ecclésiastiques aux marguilliers, pour les mettre en demeure de procéder aux réparations de l'église jugées nécessaires. Lorsque celles-ci demandent l'imposition d'une taxe d'église, les paroissiens doivent être publiquement sommés de se réunir, à l'effet d'y pourvoir. Dans ce cas, les résolutions de la majorité de l'assemblée obligent toute la commune. Si personne ne répond à l'appel, les marguilliers peuvent imposer, d'après leur propre arbitre, une taxe d'église aux paroissiens. L'assiette de la taxe ne porte pas sur la terre, mais sur les personnes, eu égard aux biens-fonds qu'elles possèdent. Aussi cet impôt frappe-t-il toujours le fermier domicilié dans la paroisse, non le propriétaire étranger à celle-ci.

Cette taxation épargne les domaines royaux, les biens de l'église et le patron de celle-ci, tandis que les propriétaires de chemins de fer et de canaux sont sujets à la taxe d'église comme à la taxe des pauvres.

D'après des statuts particuliers, les quakers seuls sont fondés à réclamer, auprès des juges de paix, la restitution de la taxe d'église qu'on aurait exigée d'eux. Cette immunité ne s'étend pas aux juifs, aux dissidents et aux catholiques. En effet, une exemption

(1) Burns, I, 377, etc.
(2) Toulmin Smith, 585, 586.

aussi générale romprait entièrement l'économie de la paroisse, qui est, de sa nature, un amalgame d'intérêts communaux mixtes, participant du spirituel et du temporel. Quiconque refuse le payement de la taxe d'église peut être poursuivi devant les tribunaux ecclésiastiques. Cependant ceux-ci doivent se borner à décider si la taxe d'église a été régulièrement établie et s'il y avait une raison suffisante pour l'imposer (1). Il ne leur appartient pas de prononcer une condamnation pour la quotité de l'impôt à payer. Ils n'ont que le droit de punir le contribuable en défaut d'excommunication, c'est-à-dire, depuis l'acte de la cinquante-troisième année du règne de George III, chapitre 127, d'un emprisonnement à durée limitée. Comme l'obligation de payer la taxe d'église dérive du droit de faire des statuts particuliers, que les paroisses tiennent de la *common law*, les poursuites, pour le recouvrement des contributions échues, ne peuvent avoir lieu qu'auprès des cours de justice du droit commun. C'est ainsi que ce point a été décidé en appel à Westminster, dans le fameux cas de Braintree, en 1840.

Dans le second cas de Braintree, où les marguilliers et la minorité de la paroisse avaient établi une taxe d'église, en se fondant sur un avertissement de la cour du consistoire, la chambre haute décida, en 1853, qu'il n'appartenait qu'à la majorité des membres présents à l'assemblée paroissiale d'imposer une taxe de l'espèce, après une convocation préalable, dans la forme prescrite, de tous les membres de la *vestry*.

L'accroissement du nombre des dissidents, qui sont arrivés à former la majorité dans beaucoup de com-

(1) Burns, I, 387, *a*.

munes, a jeté peu à peu de la défaveur sur cette taxe. On conçoit en effet que, dans les paroisses où les dissidents, les catholiques et les juifs sont en majorité, on aboutisse difficilement à une résolution qui autorise l'imposition d'une taxe d'église. Cette difficulté s'est produite, depuis 1837, dans cinq mille paroisses (1).

Dans la seule année 1859, on vit quinze cent vingt-cinq paroisses ou districts refuser leur consentement à l'imposition d'une taxe de l'espèce (2). Dans les derniers temps, des motions tendant au remplacement de cet impôt par un autre se sont succédé au parlement d'année en année, mais sans résultat jusqu'à présent.

Le nouvel acte de 1856, sur les constructions d'églises et l'organisation paroissiale, a complété la séparation entre les fonctions spirituelles et temporelles de la paroisse, dans tous les districts ecclésiastiques nouvellement créés. Il abolit les *select vestries* dans toutes les paroisses nouvelles. L'assemblée générale de la paroisse (*open vestry*) comprend tous les possesseurs de stalles d'église (*pew occupiers*) et n'est autorisée à s'occuper que d'intérêts spirituels, ainsi que de la levée de la taxe d'église (3).

C'est la paroisse civile qui, depuis la nouvelle législation sur les pauvres, est devenue le fondement de l'édifice du nouveau *selfgovernment*. D'elle procèdent les représentants des unions formées en vue du régime des pauvres, ainsi que ceux des autres associations communales nouvellement introduites en grand nombre.

(1) Gneist, II, 90.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, II, 432.
(3) Toulmin Smith, 66.

L'impôt pour les routes aussi (*highway rate*) a conservé le caractère d'une taxe paroissiale, établie par estimation sur les terres, les maisons et les dîmes. Les églises, les temples, les écoles, les musées et les bâtiments royaux en sont exemptés. Cette taxe ne constitue pas une charge réelle, personne n'y étant tenu de l'arriéré dû par le possesseur antérieur des mêmes biens. Elle est établie par les inspecteurs des grandes routes, pour les paroisses dont les routes ont besoin de réparations.

Le droit de la paroisse de rendre des *byelaws* (1) sur les matières qui rentrent dans l'objet de son administration, a été de nouveau expressément reconnu, dans le fameux cas de Braintree. L'acte de la III–IV[e] année du règne de Guillaume IV, chapitre 90, pourvoit à l'éclairage et à la garde de sûreté des paroisses. Chaque paroisse peut l'adopter individuellement, quoiqu'il admette également l'association entre plusieurs paroisses. On peut aussi se borner à l'introduire dans une partie seulement de la commune paroissiale. La *vestry*, régulièrement convoquée, élit pour trois ans les inspecteurs, dont un tiers sort de charge chaque année. Les inspecteurs de plusieurs paroisses peuvent se réunir en collége. Des lois plus récentes ont limité les effets de cet acte et les obligations de la paroisse, quant à l'éclairage (2). Dans les communes où il n'y a pas d'autres autorités locales, ces inspecteurs sont aussi chargés de l'exécution de la loi contre les causes de malaise et d'insalubrité (*nuisance removal act*) de 1855. C'est, enfin, la paroisse qui, à défaut d'une admi-

(1) Toulmin Smith, 50. — *Bye* était, dans l'idiome saxon, un endroit habité. *Byelaw* ou *bylaw* signifie donc un statut local.

(2) Toulmin Smith, 140.

nistration spéciale, doit également pourvoir, par le ministère de ses officiers, comme on le verra plus loin, à l'organisation d'établissements de bains et de lavoirs publics.

Il est un point qu'il importe de ne pas perdre de vue, dans cet exposé de l'organisation paroissiale. Il n'existe plus, dans l'administration locale de la paroisse, l'unité d'un pouvoir dirigeant, qui en embrasse toutes les fonctions, à la manière d'un conseil municipal (*common council*) du moins. On trouve bien, dans les paroisses, une multitude d'officiers chargés d'affaires diverses, entre lesquels il n'existe pas le moindre lien; mais tout ce qui ne cadre pas spécialement avec le cercle de leurs attributions légalement définies, échappe entièrement à ces officiers comme à l'assemblée de la paroisse. Celle-ci n'est donc plus une commune autonome, dont l'initiative s'applique à l'universalité des intérêts communaux (1).

Les anciens fonctionnaires subalternes de la paroisse, comme le secrétaire (*parish-clerk*), ou le sacristain et fossoyeur (*sexton*), sont encore placés sous la surveillance ecclésiastique. Cependant le premier, également préposé au service des pompes à feu, est avant tout un officier communal de l'ordre civil. Quant au bedeau (*beadle*), il a été de tout temps un fonctionnaire civil, qui prêtait main-forte au constable dans l'arrestation des vagabonds.

(1) Sous le régime du droit commun, la sphère de l'administration paroissiale était infiniment plus large qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle embrassait, au moyen âge, tous les rapports communaux. Nous recommandons, pour l'étude de ce système, en majeure partie renversé depuis par le fait, l'intéressante monographie de Toulmin Smith intitulée *la Paroisse.*

CHAPITRE III.

UNIONS DE SECOURS POUR LES PAUVRES.

Acte de Gilbert. — Acte de Sturges Bourne. — Nouvelle loi concernant les pauvres. — *Poor law board*. — Règlements généraux. — Unions. — *Board of guardians*. — Inspecteurs des pauvres. — Employés subalternes. — Maisons de travail. — Écoles de pauvres. — Taxe des pauvres. — Comparaison avec le continent. — Régime des pauvres en Écosse.

En 1833, une commission d'enquête avait été instituée, pour l'étude des rapports de la situation dérivée, en Angleterre, du régime des pauvres. Le résultat de ses travaux fut la loi sur les pauvres de 1834, soit l'acte du parlement de la IV-V^{e} année du règne de Guillaume IV, chapitre 76, dit *Poor law amendment act*. Il généralisait les dispositions de deux actes antérieurs. L'un, dit de Gilbert, de la vingt-deuxième année du règne de George III, chapitre 83, avait déjà autorisé la réunion de plusieurs paroisses en une seule communauté (*union*), ainsi que l'établissement de maisons de travail communes (*workhouses*), pour faciliter l'assistance, l'internement, la surveillance et l'emploi des pauvres. Le second, déjà mentionné au chapitre précédent, l'acte de Sturges Bourne, permit l'élection d'inspecteurs (*overseers*) salariés des pauvres par les contribuables de la paroisse.

Les innovations les plus importantes apportées au régime des dispositions antérieures, par la loi de 1834, sont la création d'un département central pour l'assistance des pauvres, celui des commissaires du *poor law board*, et l'introduction générale des unions de

secours, formées de plusieurs paroisses, rendue obligatoire.

C'est à ce *board* qu'il appartient exclusivement d'opérer ces réunions, auxquelles les paroisses elles-mêmes n'ont pas le droit de s'opposer. A cet égard comme à beaucoup d'autres, l'activité administrative qu'il déploie tient beaucoup de celle d'un ministre de l'intérieur du continent. La loi l'autorise à établir des règles générales (*general orders*), qui acquièrent force obligatoire quinze jours après avoir été notifiées au secrétaire d'État de l'intérieur et au parlement. C'est le délai ménagé à la reine pour invalider ces règlements en conseil privé. Cependant les intéressés peuvent aussi en attaquer la légalité de leur chef, devant le banc de la reine, par un writ de *certiorari*, ce qui leur serait plus difficilement permis sur le continent, sous l'empire des idées que l'autorité s'y fait d'elle-même. Un de ces ordres généraux, du 26 juillet 1847, forme la règle actuelle de cette administration. Le *board* central du régime des pauvres fixe aussi le nombre des administrateurs ou *guardians* de chaque union, pour lesquels il peut porter le cens d'éligibilité, selon les circonstances locales, jusqu'à quarante livres sterling, ce qui est toutefois le maximum (1).

Les unions établies en conformité de la loi de 1834 étaient, en 1858, au nombre de 628, avec 16,628,399 habitants, tandis que l'assistance se pratiquait d'après des actes locaux dans 20 unions de district, avec 319 paroisses, et 15 paroisses isolées, comprenant toutes ensemble une population de 2,079,291 âmes; d'après l'acte de Gilbert, dans 12 unions et 2 pa-

(1) Toulmin Smith, 168.

roisses isolées, avec 173,520 âmes; enfin, sous le régime de l'acte de la quarante-troisième année du règne d'Élisabeth, chapitre 2, encore dans 85 paroisses ou localités, avec 81,669 âmes.

Dans la capitale, la Cité, avec ses 108 paroisses, ne forme plus aujourd'hui qu'une seule union; 14 autres unions métropolitaines sont formées chacune de plusieurs paroisses; 12 grandes paroisses constituent autant d'unions, à Londres, et 11 paroisses y sont restées fidèles à leur ancien régime d'actes locaux (1).

Bien que le *board* central puisse former des unions à volonté, il n'en peut dissoudre ou élargir aucune, sans le consentement de la majorité des administrateurs de l'union.

Les membres du *board of guardians*, ou bureau dirigeant des administrateurs de chaque union, sont élus dans les paroisses. Toute paroisse ou ville (*township*), ayant son administration propre en fait d'assistance des pauvres, élit chaque année au moins un administrateur. Celui-ci doit être domicilié dans le ressort de l'union et justifier de la possession d'une rente foncière ou d'un revenu de valeur locative de quarante livres sterling. Les *guardians* peuvent toujours être réélus. Les employés salariés de la même administration ne sont pas éligibles pour cet office. Le bureau des pauvres peut, en vue de l'élection, partager les paroisses de plus de vingt mille âmes en quartiers ou *wards*, de quatre cents maisons pour le moins chacun. Quiconque a, pendant un an, acquitté la taxe des pauvres dans l'union, y est électeur.

(1) Gneist, II, 667. — Kries, 51.

Le contribuable taxé à raison d'un revenu foncier, d'une valeur locative ou d'un loyer montant jusqu'à cinquante livres sterling, a une voix. Toute valeur de cinquante livres sterling en sus, portée en cote, donne une voix de plus, jusqu'à six, maximum du nombre de voix accordé à une personne (acte de la VII-VIIIe année du règne de Victoria, chapitre 101). Le nombre des personnes pour lesquelles un électeur est admis à voter par procuration, ne peut excéder quatre. Les contestations, qui peuvent s'élever au sujet des élections d'administrateurs, sont décidées par le *board* central. Cependant un *certiorari* du banc de la reine est là également admissible. On voit que tout est très-compliqué dans ces élections, complétement dominées par de petites coteries (1).

Pour égaliser la taxe des pauvres dans toute l'union, les administrateurs de celle-ci peuvent aussi arrêter, avec l'assentiment du *board* central, qu'elle soit, sous les deux rapports du domicile et de la taxation (*for the settlement and for rating*), traitée comme une seule paroisse uniformément imposée.

Chaque bureau d'administrateurs (*board of guardians*), est censé former une corporation, dont les juges de paix du district sont membres d'office. Ces bureaux doivent se réunir au moins une fois tous les quinze jours. Leurs séances ne sont pas publiques. On retrouve ici, comme dans presque toute la législation relative aux modernes institutions communales de l'Angleterre, cette disposition, dont l'esprit peu libéral est ce qui empêche surtout le bourgeois de s'inté-

(1) Toulmin Smith, 171.

resser davantage même à ce qui le touche le plus directement, dans l'administration de la chose publique. A la tête de la corporation se trouve un président élu (*chairman*) (1). L'institution de comités, pour accélérer la marche des affaires, est admise. Chaque *board* d'administrateurs est tenu de se conformer aux instructions du *board* central. Les contestations sur le droit de domicile et la charge du paupérisme peuvent, avec le consentement des parties, être décidées par le *board* central, qui se substitue, dans ce cas, aux sessions trimestrielles et aux cours de loi du royaume (2).

Depuis que cette législation est entrée en vigueur, les attributions des anciens inspecteurs des pauvres ont été beaucoup restreintes. Les inspecteurs adjoints (*assistants*), qui sont rétribués, ont réduit presque partout l'office des premiers à une espèce de sinécure honorifique, en déchargeant de leurs fonctions les inspecteurs proprement dits. Ces derniers, sans traitement, comme leurs prédécesseurs sous l'ancien régime, sont nommés par les juges de paix. Un statut a même retiré à la paroisse le droit de les proposer. Il doit y avoir au moins deux et au plus quatre de ces fonctionnaires, dans chaque localité. Tout paroissien, acquittant la taxe des pauvres, a qualité pour remplir cet office. Les pairs, les juges, les ecclésiastiques et les hauts fonctionnaires de l'État, sont seuls dispensés de l'obligation de s'en charger. Tout autre paroissien désigné par le suffrage des électeurs encourt, en se dérobant à leur choix,

(1) Kries, *L'assistance des pauvres en Angleterre;* Berlin, 1863, chez W. Herz, 69.

(2) Gneist, II, 863, 888.

une peine de *misdemeanour*, s'il est dans la condition des personnes dont la loi n'admet pas le refus d'acceptation. Dans le cas contraire, il peut appeler aux sessions trimestrielles du suffrage contre le queli a des réclamations à faire valoir.

C'est à ces inspecteurs et à leurs aides rétribués ou officiers de l'assistance (*relieving officers*), qu'il incombe de dresser les cotes de la taxe des pauvres et d'en faire la perception. Lorsqu'il y a des besoins urgents, ils peuvent accorder eux-mêmes temporairement aux nécessiteux les secours, autres que d'argent, réclamés dans la circonstance. Ils sont restés chargés, comme autrefois, de dresser aussi les listes officielles du jury, de poursuivre l'expulsion des gens sans aveu, de coopérer à la confection des listes pour les élections au parlement, ainsi que de dénicher les maisons de prostitution ou de jeu. D'après des actes de la VII–VIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 112, et de la XVII–XVIII[e] du même règne, chapitre 104, ils sont autorisés à placer comme mousses les enfants pauvres reconnus propres au service de la marine (1). Ils relèvent du *board* des administrateurs, en même temps que des juges de paix, et peuvent, en cas de désobéissance, être mis à l'amende par deux juges de paix.

Le département des pauvres a créé un certain nombre d'emplois rétribués (2), dont les titulaires sont

(1) Toulmin Smith, 154.

(2) Nicholls (II, p. 438) a donné, pour 1850, un état du personnel des employés salariés de 604 unions et paroisses formées, dès cette époque, sous le régime des *boards* d'administrateurs nouvellement organisés, y compris 30 communes où l'assistance était encore régie par des statuts locaux. Ce personnel ne comprenait pas moins de

nommés à vie par chaque bureau d'administrateurs. Tels sont les auditeurs des comptes, les percepteurs ou collecteurs, les secrétaires ou commis (*clerks*), les trésoriers, les médecins de district et les employés salariés des asiles de pauvres ou *workhouses*. Chaque *board* d'administrateurs peut suspendre des employés subalternes; mais ces décisions ont besoin d'être ratifiées par le *board* central (1).

Le principe de l'ancienne législation, laissant à chaque paroisse la charge de ses pauvres, a été maintenu partout, sauf exception pour les districts dans

12,853 employés, qui touchaient ensemble une somme de traitements de 548,690 livres sterling (13,717,250 fr.), ainsi répartie :

Nombre des employés.	Somme de leurs traitements.	Moyenne de la rétribution de chacun.
634 commis (*clerks*)	69,941 l. st.	110 l. st.
466 chapelains	21,695	47
3,156 médecins	156,494	50
1,377 officiers de l'assistance	113,110	82
1,359 directeurs et directrices des maisons de travail (*masters and matrons*)	50,778	37
383 instituteurs	11,837	31
501 institutrices	10,473	21
442 portiers	7,971	18
248 gardes-malades et nourrices	3,451	14
69 surveillants des ateliers	2,723	39
3,042 collecteurs ou inspecteurs adjoints	72,410	24
622 trésoriers	1,464	2
505 autres employés	13,200	26
49 réviseurs de comptes ou auditeurs de district	13,143	268
12,853 employés, ayant touché	584,690 l. st.	

Quel nombre effrayant d'employés salariés et quel énorme budget affecté à leur entretien! Toute l'administration intérieure du royaume de Saxe ne coûte que 850,495 thaler; ce n'est pas le quart de la dépense qu'occasionne le personnel de l'assistance des pauvres, en Angleterre.

(1) Kries, 77.

lesquels la taxe des pauvres est également répartie sur toute l'union, sans distinction des paroisses. Une autre exception a été introduite par l'acte de Bodkin de 1847 (XI–XII[e] année du règne de Victoria, chapitre 110), qui impose la charge des pauvres venus du dehors et ayant acquis domicile dans l'union, par une résidence continue de cinq ans, non pas à la paroisse dans laquelle ils vivent, mais à l'union entière.

Dans la supputation de ce temps de résidence nécessaire pour l'acquisition du domicile, on ne compte ni celui pendant lequel la personne a été secourue comme pauvre, ni celui qu'elle aurait passé, soit dans une maison d'aliénés ou en prison, soit au service militaire, comme soldat ou matelot (1).

La règle de la nouvelle législation concernant les pauvres oblige tout indigent, qui veut être assisté, d'aller à la maison de travail : c'est ce qu'on appelle *in-door-relief*. Chaque union doit posséder au moins une maison de l'espèce. Toutes ces maisons, lorsqu'il y en a plusieurs, appartiennent à l'union, non aux paroisses respectives dans lesquelles elles sont situées. Dans tout *workhouse*, la séparation entre les deux sexes, puis entre la jeunesse et les adultes comme entre les vieillards ou infirmes et les gens valides, est sévèrement observée. Cette séparation du mari et de la femme, des parents et de leurs enfants, est d'une extrême dureté et a, maintefois, rencontré un blâme très-vif, au parlement comme dans la presse. Il n'y a pas eu moins de désapprobation du fait que, dans le régime de ces maisons, un permis de sortie n'est que

(1) Gneist, II, 702.

très-rarement accordé aux pauvres; que l'on y astreint les hommes à un travail souvent par trop pénible, en employant les jeunes à casser des pierres, les vieux à tirer les étoupes de vieux cordages (1); que la nourriture y est parfois mauvaise, que l'habillement ressemble à un uniforme, etc. Pour l'âge le plus tendre, il y a cependant des chambres d'enfants spéciales, dans lesquelles les mères sont également admises, et, pour les enfants plus âgés, une place où ils peuvent jouer à l'air (2). Les indigents qui refusent de travailler, dans le *workhouse,* sont punis d'emprisonnement dans une maison de correction. L'admission dans le *workhouse* a lieu sur un ordre écrit du *board* des administrateurs. Il n'est permis au pauvre, admis dans la maison, de la quitter qu'après un séjour de vingt-quatre heures. Au *workhouse* se rattache ordinairement un hospice, avec une maison d'aliénés et une maison d'accouchement (3). Les ouvriers appellent les maisons de travail « des bastilles », et elles ont effectivement plutôt le caractère de prisons que celui de maisons de bienfaisance; car toute leur organisation est conçue d'après le principe qu'il faut rebuter l'ouvrier, pour qu'il ne songe à y entrer qu'à la dernière extrémité et qu'il cherche, le plus tôt possible, à en sortir (4).

C'est de 1839 que date, en Angleterre, l'usage de recevoir pour une nuit, dans les *union-workhouses*, les pauvres sans asile et les mendiants vagabonds (*vagrants, trampers* ou *tramps*, comme on les appelle aujourd'hui), ainsi que de leur donner à souper, le soir,

(1) Kries, 21.
(2) Meidinger, 570, 571.
(3) *Ibid.*, 590, 591.
(4) Kries, 22.

et à déjeuner, le lendemain matin. Or cette pratique a eu pour effet d'attirer une armée de fainéants et de rôdeurs, qui ont pris l'habitude de parcourir le pays dans toutes les directions, en demandant partout, presque comme une chose due, le gîte de la nuit et des repas, dans les maisons de travail. Le nombre de ces vagabonds n'a fait que s'accroître, d'année en année, et souvent les administrateurs de ces asiles y voyaient reparaître les mêmes figures à de courts intervalles, car les rôdeurs de profession savent très-bien distinguer les maisons où la nourriture est bonne de celles où elle est mauvaise.

La loi de la VII-VIIIe année du règne de Victoria, chapitre 101, a ordonné l'établissement d'asiles de district, particulièrement destinés à recevoir les pauvres errant sans refuge (*houseless poor*). Les officiers de police ont le pouvoir de diriger sur ces maisons, sans autre forme de procès, les gens sans asile, qui peuvent y être retenus jusqu'à l'écoulement de quatre heures après le déjenner du lendemain. Ces dispositions entraînent de graves inconvénients, comme il appert d'un document publié par ordre du parlement, en 1848 (1).

(1) Nous trouvons dans Meidinger (p. 591) les extraits suivants des rapports de quelques bureaux d'administration des secours.

Dans le rapport de l'administrateur de la maison de travail de Stockport, près Manchester, du 5 février 1848, il est dit : « La plupart des vagabonds (*trampers*) que nous voyons ici, rôdent continuellement dans le pays et reviennent très-régulièrement à la maison, pour s'y faire héberger et nourrir, à des intervalles qui varient de deux à six mois. Dans leur conduite, ils se montrent plus exigeants, plus grossiers et plus dissolus d'année en année. » D'un rapport d'André Doyle (deuxième du recueil publié par le *board* central, p. 99) sur plusieurs comtés du nord de la principauté de Galles et de l'ouest de l'Angleterre, il résulte que la plupart des va-

L'assistance des pauvres, en dehors de la maison de travail (*out-door-relief*), ne forme légalement

gabonds interrogés par lui étaient habitués à leur manière de vivre (*a life of vagrancy*), et continuellement en état de guerre avec la société, depuis leur jeunesse (l'âge de douze ans).

Le rapport de l'*Union-workhouse* de Longhborough porte : « En 1847, il a été reçu ici 4,022 vagabonds, dont 2,338 Anglais, 1,527 Irlandais et 157 Écossais. Leur entretien est une lourde charge pour la paroisse, qui s'en plaint vivement. »

A Londres, d'après le rapport de l'Union de la Cité, on n'avait encore reçu, en 1839, que 356 *trampers*, dont le nombre s'est ensuite élevé aux chiffres suivants :

en	1840	à	2,403
	1841		11,203
	1842		26,713
	1843		43,575
et	1844		41,743

dont l'assistance occasionnait une dépense annuelle de 4,416 livres sterling. Ces frais, ainsi que ceux de l'entretien des asiles et des écoles de pauvres, sont répartis, par les administrateurs du *board of guardians*, entre tous les habitants domiciliés et gens établis.

Voici comment s'exprime un rapport de l'*Union-house* de Saint-Martin des Champs, dans la partie occidentale de Londres : « Avant 1839, nous ne voyions que des pauvres de passage (*casual poor*), c'est-à-dire sans résidence fixe ; puis nous reçûmes :

en	1839	767	pauvres
	1840	1,376	—
	1846	6,308	—
	1847	11,574	—

femmes et enfants compris »

D'après le rapport de l'Union de Monmouth, les *tramps* errent ordinairement par bandes, se dispersant le jour, pour mendier, et se retrouvant la nuit, dans la maison de refuge la plus proche. Beaucoup d'entre eux sont violents et tapageurs, brisent les vitres, ou commettent d'autres excès, tels qu'on est souvent obligé de requérir la police, pour les faire rentrer dans l'ordre ou mettre à la porte. Ordinairement, ils ne se présentent que fort tard dans la soirée, pour se dérober à l'obligation de travailler avec les pensionnaires de la maison reçus dans la journée. Une démoralisation contagieuse

qu'une exception. Elle ne doit être accordée qu'à des personnes réellement incapables de travailler, ou aux parents qui s'appliquent à placer leurs enfants dans de bonnes écoles. Mais, déjà bien avant la grande détresse survenue dans les districts cotonniers du Lancashire et du Cheshire, les maisons de travail existantes étaient loin de pouvoir contenir tous les pauvres en état de travailler. Pendant qu'au 1er janvier 1858 il n'y avait, parmi 126,481 pauvres, soutenus dans les maisons de travail, que 23,281 adultes capables de travailler, on secourait 143,323 personnes dans la condition de ces derniers, hors des maisons de travail (1). Cette assistance extérieure de personnes en état de travailler ne peut, toutefois, être accordée que sur un rapport au *poor law board* et avec l'approbation de celui-ci (2). On frémit à l'idée de la paperasserie qui dérive de cette disposition pour ce malheureux *board*.

Depuis l'acte de la VII–VIIIe année du règne de Victoria, chapitre 101, les unions pour l'assistance des pauvres sont autorisées à s'associer entre elles, dans le but de former à plusieurs de nouvelles unions plus larges, pour l'entretien des écoles de pauvres. A la tête de chaque union de cette dernière catégorie, il y a un bureau d'administration dit *board of management* et des curateurs, élus par les différents *boards of guardians*. Les curateurs nomment, avec l'assentiment de l'évêque, l'ecclésiastique, ainsi que tous les

se répand ainsi de comté en comté. Beaucoup de ces mendiants apportent aussi dans la maison des maladies réelles, telles que des fièvres et des éruptions de la peau.

(1) Kries, 25, 38, 39.

(2) Kries, 25.

instituteurs et autres employés de l'établissement scolaire. En 1858, 37,240 enfants reçurent ainsi l'instruction. Récemment, on a encore établi des écoles, spécialement destinées à recevoir les enfants des pauvres internés dans les maisons de travail (1).

D'après l'ancienne législation sur les pauvres, les juges de paix pouvaient contraindre les enfants des gens qui recevaient l'assistance publique à se mettre en apprentissage ou en service. Cette contrainte a été maintenue (2); mais l'obligation de recevoir ces pauvres enfants en service ou en apprentissage, contre une faible indemnité, a été supprimée par l'acte de la VII-VIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 101. De jeunes filles, jusqu'à l'âge de vingt et un ans, et les jeunes gens du sexe masculin, jusqu'à vingt ans (*), peuvent être ainsi mis en condition, sans que l'on se croie toujours obligé de consulter leur vocation naturelle. Seulement, les termes des contrats de service et d'apprentissage, sont maintenant arrêtés par les administrateurs du district d'as-

(1) Gneist, II, 711, etc.

(2) Peter had heard there were in Loodoo theo,
Still have they being! workhouse clearing men,
Who, undisturb'd by feelings just or kiod,
Would parish boys to oeedy tradesmen bind;
They, io their want, a trifling sum would take,
And toiling slaves of piteous orphans make.

Pierre avait appris qu'il se trouvait alors à Londres, comme il s'en trouve encore, hélas ! des hommes qui s'occupent de débarrasser les maisons de travail, et qui, sans le moindre sentiment de bienveillance et de justice, ne se font aucun scrupule de mettre les garçons de la paroisse en condition chez des maitres nécessiteux. Ceux-ci, dans leur gène, se contentent d'une somme minime et font de malheureux orphelins des esclaves durement exploités. (Voir *le Bourg* de George Crabbe, édition de Londres, William Smith, p. 64.)

(*) R. Jenery Shee, p. 353.

sistance, non plus, comme auparavant, par les juges de paix.

Tous les frais de l'assistance publique sont payés sur le produit de la taxe des pauvres; mais cette taxe n'est pas uniquement affectée à l'entretien des pauvres; car, pour la commodité de la perception, on supplée, avec les fonds provenant d'un seul et même impôt, à d'autres besoins analogues. La perception de la taxe des pauvres, taxe qui varie d'ailleurs beaucoup, selon les localités (1), a servi de modèle pour toutes les autres taxes communales (2).

Nombre de paroisses riches, ne renfermant qu'un petit nombre de pauvres, payent très-peu, tandis que des paroisses pauvres, celles qui sont précisément le moins en état de supporter une pareille charge, à Londres en particulier, ont à payer énormément. Dans les districts à houblon du comté de Kent aussi, la taxe des pauvres est très-lourde, et le pays n'y suffit qu'avec peine. La cote moyenne, par tête, de la taxe des pauvres, répartie sur toute la population de l'Angleterre et du pays de Galles, avait été de 13 shellings 1 denier en 1811 (3); elle a varié de 6 sh. 1 $\frac{1}{2}$ d., pour l'exercice 1846–47, à 7 sh. 10 d., pour 1848-49; puis de 6 sh. 1 $\frac{3}{4}$ d., en 1857, à 6 sh. $\frac{1}{2}$ d., en 1858, et à 5 sh. 8 $\frac{1}{4}$ d., en 1859, pour chaque livre sterling de rente foncière (4). D'après une communication faite le 15 mars 1849, par sir G. C. Lewis, à la chambre des communes, voici comment la même cote, basée sur la taxation de chaque livre sterling de rente foncière, se

(1) Kries, 132.
(2) Gneist, II, 93. — Kries, 135.
(3) Meidinger, 579.
(4) Kries, 344.

répartissait entre les différentes catégories de paroisses, de 1839 à 1842 :

2,308	paroisses	payaient	de 6 d. à 1 sh.
5,549	—	—	de 1 sh. à 2 sh.
3,135	—	—	de 2 sh. à 3 sh.
1,277	—	—	de 3 sh. à 4 sh.
858	—	—	4 sh. et plus.

Cela fait un total de 13,127 paroisses, dans lesquelles on payait, en moyenne générale, 1 sh. 7 d. par livre sterling.

Les seuls traitements des employés salariés absorbaient, en 1847, 6 p. 100 du produit de la taxe des pauvres (1). Depuis qu'un acte de la III-IVe année du règne de Guillaume IV, chapitre 90, a autorisé les paroisses à former également des unions entre elles pour l'éclairage et le service de vigilance, les dépenses de l'éclairage peuvent être couvertes moyennant une taxe distincte, perçue sur la propriété sujette à la taxe des pauvres. Les cotes, pour la taxe des pauvres, comme pour toutes les taxes communales, sont dressées par les marguilliers et les inspecteurs des pauvres, d'après une estimation rigoureuse du revenu (*fair and equal pound rate*). La taxe est levée d'avance, en espèces, pour les besoins courants d'une période qui varie dans les limites d'un mois à une année (2). Lorsqu'une paroisse est trop pauvre pour suffire à cette taxe, on lui adjoint, aux sessions trimestrielles, comme nous l'avons vu plus haut, une autre paroisse du canton. C'est sur la base de cette disposition de la loi d'Élisabeth qu'a été voté au parlement, le 1er août 1862, par suite de la détresse du Lancashire,

(1) Meidinger, 881.
(2) Kries, 132, etc.

comme loi déclaratoire, l'*Union-relief aid bill*, dont voici la teneur :

« Si, jusqu'au 1er mars 1863, la taxe des pauvres, dans une paroisse des districts cotonniers anglais, vient à excéder 3 shellings par livre, soit 15 p. 100 du revenu annuel imposé pour cette taxe, la paroisse a le choix, ou de contracter un emprunt, dont l'intérêt devra être payé sur le produit de sa part de contribution à la taxe, ou de lever un impôt subsidiaire dans les autres paroisses de l'Union, respectivement du comté, dont elle fait partie. »

Le dimanche suivant, l'état de répartition de la taxe des pauvres, approuvé par deux juges de paix, doit être, sous peine de nullité, affiché aux portes de l'église paroissiale. Dans le cas d'insolvabilité d'un contribuable, deux juges de paix peuvent, avec l'assentiment des inspecteurs des pauvres, supprimer sa cote par un décret. La taxe est exigible dès l'établissement de la cote. Lorsqu'il n'y a ni réclamation ni versement de fonds, deux juges de paix peuvent ordonner l'exécution, après avoir sommairement entendu le retardataire. Les réclamations (*amendments of the rate*), depuis un acte de la VI-VIIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 96, doivent être portées aux sessions spéciales, ou, comme c'était autrefois général, immédiatement à la seconde instance, celle des sessions trimestrielles de la justice de paix. Le banc de la reine, dans les cas d'urgence, peut attirer l'affaire à son for, par un writ de *certiorari*. Tous les employés chargés de l'administration de la taxe sont obligés de rendre leurs comptes en séance publique (1).

(1) Gneist, II, 93, etc.

Le nombre des pauvres publiquement secourus, en Angleterre, ne peut donner la mesure de tout ce que le pays renferme de gens véritablement nécessiteux. Il y formait, en 1849, 6.2 p. 100, en 1854, 4.6 p. 100 de la population (1). En France, on compte une personne sur cinq; en Belgique, une sur six, recevant des secours. Mais il ne faut pas oublier que, dans les pays catholiques, le clergé et les couvents, par n'importe quels motifs, sont assez souvent trop prodigues de leurs charités, tandis que l'organisation des *workhouses*, en Angleterre, est positivement fondée sur le principe qu'il faut rebuter de l'aumône, et qu'en conséquence le pauvre anglais ne se décide, ordinairement, qu'après avoir enduré le pire, à entrer dans une maison où les liens de la famille sont déchirés, du moment où il y est admis. Ce système a naturellement pour effet de réduire plus qu'ailleurs le nombre des gens qui demandent l'assistance. Mais on ne saurait, assurément, s'applaudir de ce résultat de la nouvelle loi sur les pauvres, de 1834, comme d'un effet heureux pour le pays. Il est constant, toutefois, que le nombre des pauvres valides ayant reçu l'assistance, abstraction faite de la dernière crise et de la détresse inévitable qui en est résultée pour les ouvriers du Lancashire, a diminué de plus en plus, presque d'année en année. Ainsi, on comptait :

577,445	personnes assistées	en 1848
228,823	— —	en 1849
154,228	— —	en 1856
140,075	— —	en 1857 (2).

En Écosse, on avait conservé, jusqu'à l'année 1845,

(1) Kries, 37.
(2) *Ibid.*, 41.

l'ancien système des dons volontaires pour l'assistance des pauvres. L'inspection des pauvres y était abandonnée aux maîtres d'école, qui, ordinairement, connaissaient les misères de leurs communes beaucoup mieux que les administrateurs et les inspecteurs des pauvres en Angleterre. Mais la nouvelle loi sur les pauvres d'Écosse, du 4 août de la susdite année, a, dans ce royaume aussi, abrogé les lois antérieures sur les pauvres, pour y instituer un nouveau département, ou plutôt une nouvelle autorité centrale de haute surveillance, le *board of supervision for the relief of the poor in Scotland*. Il se compose des deux lords prévôts d'Édimbourg et de Glasgow, du *solicitor general* d'Écosse, des shériffs du royaume et de trois membres nommés par le gouvernement, qui reçoivent des traitements particuliers pour ces fonctions, tiennent chaque année deux assemblées générales et envoient leur compte rendu au gouvernement.

Pour chaque district de pauvres il existe également, en Écosse, un *board of guardians*, administrateurs nommés par les communes elles-mêmes. Ce *board* fait la répartition de la taxe des pauvres dans son ressort, sous la surveillance et le contrôle de l'autorité centrale, mentionnée plus haut. Le produit de la taxe est employé en secours, à l'établissement de maisons de refuge et d'hospices, et à la rétribution des nouveaux inspecteurs des pauvres, dont les attributions sont les mêmes qu'exerçaient autrefois les maîtres d'école, parmi lesquels on les choisit encore de préférence (1).

(1) Meidinger, 570. — Kries, 171, etc.

CHAPITRE IV.

BUREAUX D'HYGIÈNE ET DE SALUBRITÉ PUBLIQUE.

Manque de surveillance en matière de police sanitaire. — Commission des égouts. — Commissions pour l'embellissement des villes. — Bureaux sanitaires. — Acte dit du gouvernement local. — Les divers bureaux indépendants les uns des autres.

Les corporations municipales et les juges de paix n'ont, à cela près que ces derniers sont aussi des officiers du régime des pauvres, rien de commun avec la police des matières qui intéressent le bien-être général. Tant que l'esprit communal avait conservé quelque chose du stimulant de l'ancienne liberté communale, les voies de recours ouvertes à chacun et les mesures des paroisses suffisaient aux exigences de la police sanitaire. Mais, avec l'affaiblissement de l'activité communale, ces moyens furent reconnus défectueux. Des épidémies, la taxe des pauvres et la statistique criminelle ramenèrent, toutefois, avec tant d'éloquence, au sentiment de la solidarité, nécessaire entre tous les membres de la société, depuis la gentry dominante jusqu'aux classes les moins aisées de la population (1), que la législature dut forcément intervenir. C'était, naturellement, encore ajouter au pouvoir de la centralisation bureaucratique.

(1) En 1833, les inspecteurs du gouvernement visitèrent, dans la partie basse de Manchester, 687 rues et ruelles, dont 352, soit plus de la moitié, étaient pleines de mares, d'ordures et d'immondices de tout genre. Ils y trouvèrent les maisons humides, sales, délabrées et mal aérées pour la plupart. 2,221 maisons n'avaient même pas de latrines! Dans la rue et le passage dits du Parlement, il n'existait pour 380 habitants qu'un seul réduit de l'espèce, relégué dans une allée étroite et dont l'odeur et les exhalaisons fétides devaient être, constamment, une source d'infection et de maladies.

On se tira d'affaire, en 1848, par le vote d'un certain nombre d'actes dits de consolidation, destinés à généraliser l'application des clauses de divers actes locaux, déjà rendus en matière de police sanitaire.

Telle fut l'origine de plusieurs lois concernant l'établissement et la fermeture des cimetières (1), ainsi que l'établissement d'usines et de tuyaux à gaz, de bains et de lavoirs, par les corporations ou par les paroisses.

Toutes ces mesures d'amélioration conduisirent soit à la création d'autorités nouvelles, soit au remaniement d'administrations plus anciennes, qui sont arrivées, pour la plupart, à occuper, dans la commune, une position complétement indépendante des autres autorités communales.

Dans cette catégorie se rangent :

1° Les commissaires des égouts et eaux souterraines (*commission of sewers*), qui fonctionnaient déjà sous le régime de l'ancienne législation. D'après les nouveaux règlements sur la matière, de la III–IVe année du règne de Guillaume IV, chapitre 22, et de la XI-XIIe du règne de Victoria, chapitre 15, ces commissions sont exclusivement choisies parmi les contribuables payant l'impôt foncier, dans le district. Elles imposent des taxes et constituent, en matière d'eaux

(1) Le ministre de l'intérieur peut en ordonner la fermeture. A Londres notamment, on s'applique à les éloigner de la ville. D'amples détails sur l'encombrement et l'état horrible des cimetières de cette capitale, se trouvent dans le rapport intitulé *Report on a general scheme for extramural sepulture* (Londres, Clowes et fils, 1850) et présenté aux deux chambres du parlement. Il en résulte que l'on y entassait souvent six, huit, même jusqu'à douze cadavres, bien que la loi prescrive un intervalle de deux pieds dans la superposition. Aussi, l'eau des puits voisins était-elle trouble et de mauvaise odeur. En été surtout, les fortes exhalaisons réduisaient les habitants des maisons du voisinage à la nécessité de fermer leurs fenêtres.

et de canaux souterrains, un véritable tribunal, qui peut, dans la circonstance, s'adjoindre un jury (1).

2° Deux statuts, de la reine Victoria, autorisent les paroisses à l'introduction de maisons de bains et de lavoirs. La *vestry* choisit à cet effet, parmi les contribuables, un comité de trois à sept membres, qui forme une corporation (2). Il faut, pour l'introduction de ce régime, dans chaque paroisse, une résolution de la *vestry*, et la confirmation de ce vote par le ministre de l'intérieur (3).

3° D'après l'acte sur les améliorations concernant les villes (*town improvements clauses act*) de 1847, soit de la x-xi[e] année du règne de Victoria, chapitre 34, les travaux d'amélioration nécessaires dans le pavage, l'éclairage, etc., ainsi que d'embellissement, doivent être exécutés, soit à la diligence des autorités communales établies, soit à celle de commissaires spéciaux. A l'égard des places qui ne sont pas encore pourvues d'une administration communale, un autre acte de la même année, chapitre 16, applique à l'élection des commissaires dont il s'agit le mode en usage pour celle des administrateurs de l'assistance. Des districts trop étendus peuvent être partagés en *wards* ou quartiers. Les commissaires ont le pouvoir de rendre des *byelaws*. Les réclamations contre l'établissement de cotes non justifiées ou l'exagération des parts de contribution aux charges communales, doivent être présentées aux sessions trimestrielles (4).

4° Les actes pour remédier aux causes d'insalubrité

(1) Gneist, II, 733.
(2) T. Smith, 250.
(3) Gneist, II, 735.
(4) *Ibid.*, II, 738.

et d'épidémies (*nuisance removal and diseases preventing acts*) de la XI-XIIe année du règne de Victoria, chapitre 123, et de la XII-XIIIe, chapitre 111, ou de 1848, consolidés et amendés par un acte postérieur et portant le même titre, de la XVIII-XIXe année dudit règne, chapitre 121, renforcèrent l'ancien système de l'action populaire, admise en présence de tout état d'insalubrité local, en autorisant de plus le conseil privé à prendre des mesures propres à prévenir les épidémies ou les maladies contagieuses. L'acte sur la police sanitaire (*general health act*) de 1848 (XI-XIIe année du règne de Victoria, chapitre 63), peut être introduit dans toute commune, sur la demande d'un dixième du nombre total des contribuables, comme aussi lorsque, dans une période de sept ans, on y a compté plus de vingt-trois décès par mille habitants, en moyenne. Dans ce cas, le bureau de santé (*board of health*), qui relève aujourd'hui du conseil privé, délègue une commission d'enquête, sur les conclusions de laquelle, et le conseil privé entendu, l'introduction de l'acte sur la police sanitaire peut avoir lieu. Lorsque la commune qui l'adopte a des droits de corporation, la mise à exécution de l'acte lui incombe; autrement, c'est un bureau de santé local (*local board of health*), élu à cet effet, qui en est chargé. Ce *board* est ordinairement un comité salarié, qui administre bureaucratiquement, sans contrôle de la part du public (1). En 1854, l'acte dont il s'agit était en vigueur dans deux cent quatre-vingt-quatre localités.

5° L'acte d'administration locale (*local government act*), du 2 août 1858 (XXI-XXIIe année du règne de Victoria

(1) Toulmin Smith, 401.

toria, chapitre 98), est applicable aux localités dans lesquelles l'acte précité, de 1848, n'est pas entré en vigueur. L'Irlande, l'Écosse et la métropole sont exclues de ce régime, sous l'autorité duquel le bureau de santé pourvoit à l'établissement d'égouts, à l'arrosement et au balayage des rues. Il a la police des caves, du pavé des rues, de l'éclairage au gaz, de la distribution des eaux, et des cimetières. Les habitants, qui profitent de ces établissements, sont tenus d'acquitter une taxe de district analogue à la taxe des pauvres. Les administrateurs (*guardians*) du bureau sanitaire sont élus de la même manière que ceux de l'assistance. Toute personne qui possède trente livres sterling de rente foncière, ou cent trente livres en autres biens, est éligible. On procède, chaque année, à une nouvelle élection d'un tiers des membres du bureau. Cette élection est également dominée par de petites coteries; la forme de l'administration, bureaucratique.

En matière d'impôt, il y a appel aux sessions trimestrielles; mais, dans tous les autres cas, cet acte étend le recours au ministre de l'intérieur. Ce fonctionnaire est seul compétent pour recevoir le pourvoi du contentieux relatif à l'adoption de l'acte, à l'invalidité du vote de la commune sur lequel cette adoption repose et aux voies de contrainte à suivre contre les particuliers, pour les obliger au payement des dépenses faites en travaux. Le ministre de l'intérieur se trouve ainsi, par suite de la juridiction que lui confère cet acte, seul juge d'appel dans des questions de propriété très-importantes. Il peut rendre des arrêtés (*orders*) ayant force obligatoire et doit confirmer les statuts locaux, ainsi que donner son consentement aux emprunts contractés.

Ces diverses administrations, auxquelles il faut ajouter les nouveaux *boards* métropolitains, sont presque partout indépendantes les unes des autres, dans les ressorts où elles fonctionnent. Les diverses fonctions de la commune s'y côtoient ou s'y croisent, sans autre lien commun que le giron du corps électoral. Cette incohérence, le manque de toute unité dans l'administration communale, a produit parfois de singuliers résultats et bien de la confusion. En voici un exemple caractéristique et qui fait frémir (1) :

En septembre 1854, les habitants de Golden square et du voisinage, alarmés par une soudaine et terrible invasion du choléra, qui emporta, en trois jours, une centaine de personnes, dans une petite rue, apprirent que la commission des égouts avait mis à découvert un ancien cimetière de pestiférés. Eh bien! personne ne put être rendu responsable du fait d'une imprudence aussi grave. Les autorités communales, auxquelles l'existence du cimetière, à cette place, n'était pas inconnue, répliquèrent avec raison que les travaux des égouts ne les regardaient en rien; la commission des égouts, de son côté, représenta qu'elle n'avait pas à s'enquérir des choses qui sont en dehors de sa spécialité de l'exécution des travaux.

(1) Bucher, *Parlementarisme,* p. 243.

CHAPITRE V.

DES CORPORATIONS MUNICIPALES DEPUIS LA RÉFORME DE 1835.

Villes érigées en corporations. — La justice de paix dans les villes. — Le recorder. — Le conseil municipal. — Le maire et les aldermen. — Officiers municipaux. — Police. — Taxes. — Contrôle de l'administration financière des villes. — Physionomie des nouvelles villes d'Angleterre.

La nouvelle loi des municipalités (*municipal corporation act*), de 1835 (v–vi[e] année du règne de Guillaume IV, chapitre 76), pour l'Angleterre et la principauté de Galles, et de la III–IV[e] du même règne, chapitres 76 et 77, pour l'Écosse, a été introduite dans environ deux cents villes. Elle avait été rendue pour cent soixante-dix-huit villes, dont quatre-vingt-treize bourgs parlementaires.

Le recensement de 1851 donnait, pour l'Angleterre et le pays de Galles, cinq cent quatre-vingts cités, bourgs et villes municipales (*municipal towns*), avec un total de huit millions neuf cent quatre-vingt-dix mille huit cent neuf habitants. Il y avait en outre, indépendamment de cette population urbaine, huit millions neuf cent trente-six mille huit cents habitants, vivant en partie aussi dans des localités ressemblant à des villes.

Sur les cinq cent quatre-vingts communes urbaines, on comptait :

Cent soixante-trois bourgs parlementaires et municipaux, ayant une constitution municipale et envoyant des députés au parlement;

Trente-neuf bourgs municipaux, formant des muni-

cipalités, mais n'envoyant pas de députés au parlement;

Cent trois bourgs parlementaires, envoyant des députés au parlement, mais dépourvus d'organisation municipale. On remarquait parmi ceux-ci :

Les Tower-hamlets . . .	avec	539,111	habitants
Marylebone	—	370,957	—
Finsbury	—	323,772	—
Lambeth	—	251,345	—
La cité de Westminster .	—	241,611	—
Greenwich	—	105,784	—

localités formant toutes des quartiers ou dépendances de la capitale même.

Il reste à énumérer, finalement :

Deux cent soixante-quinze bourgs, non représentés au parlement et sans constitution municipale, ou municipalités déchues.

Dix-huit villes, formant des corporations de comté (1), ont conservé, comme telles, leurs shériffs, coroners et milices propres. La plupart d'entre elles, réunies depuis le bill de réforme, pour les élections parlementaires, aux comtés qui les entourent, ont ainsi perdu leur représentation propre.

Avant 1835, deux cent quatre-vingt-cinq localités n'avaient que nominalement des droits de corporation. Dans beaucoup d'entre elles, il n'y avait même plus trace d'organisation municipale. Parmi les corporations de ville, la cité de Londres et quatre-vingt-huit autres gardèrent leurs anciennes constitu-

(1) A savoir : les onze cités de Londres, York, Chester, Bristol, Canterbury, Exeter, Gloucester, Lichfield, Lincoln, Norwich, Worcester; les cinq bourgs de Kingston upon Hull, Nottingham, Newcastle upon Tyne, Poole et Southampton, en Angleterre; enfin, les deux villes galloises de Carmarthen et de Haverfordwest.

tions; en 1851, il n'en restait plus que vingt-quatre, formant des corporations en pleine activité. L'application du nouveau régime municipal fut, ultérieurement, encore étendue à une vingtaine de villes, telles que Liverpool, Manchester, Birmingham, Leeds, Bristol. Les bourgs ainsi réformés comprenaient, en 1851, une population de quatre millions trois cent vingt-cinq mille deux cent soixante-neuf âmes. Il en résulte que plus de la moitié des habitants des villes, y compris les cent vingt-sept mille huit cent soixante-neuf de la cité de Londres, ou continuent à vivre sous le régime de corporations municipales surannées, ou manquent entièrement d'institutions de l'espèce.

La nouvelle organisation municipale étend les droits électoraux de la corporation à tous les contribuables. Les francs-bourgeois (*freemen*) conservèrent leurs droits; mais ceux-ci ne purent plus être acquis ni par donation, ni par achat. Avec l'extinction des *freemen*, les biens de la corporation deviennent la propriété de toute la nouvelle corporation élargie. L'exercice de la juridiction de police locale et, d'après des lois plus récentes, dans la plupart des localités, aussi l'éclairage des rues, la distribution des eaux et les mesures sanitaires, forment la tâche de l'administration municipale. Cent vingt-huit villes reçurent, en conséquence, une commission de paix, c'est-à-dire le droit de conférer, de leur autorité propre, l'exercice des fonctions de paix à des magistrats municipaux. Les autres villes n'obtiennent cette commission qu'à mesure qu'elles justifient du besoin de l'institution d'un ou de plusieurs juges de police. Généralement cependant, la reine continue à choisir les juges de paix des villes dans les rangs de la gentry patricienne. Le

maire seul est juge de paix par l'élection de la bourgeoisie, pour l'année de ses fonctions et la suivante. Les juges de police salariés (*stipendiary magistrates*) peuvent être choisis par la reine, sur la proposition des conseillers municipaux, parmi les *barristers* ayant au moins cinq années de pratique. Un juge de l'espèce ne peut ni siéger au parlement, ni remplir aucun autre office municipal. En cas d'empêchement, il peut se faire remplacer, dans ses fonctions, par un suppléant (*deputy recorder*), pris dans les avocats de cinq ans de pratique. D'après une loi de la XXI-XXIIe année du règne de Victoria, chapitre 73, un magistrat rétribué peut décider seul, dans tous les cas où la loi requiert l'avis de deux juges de paix.

Salariés ou non, les magistrats des villes n'ont pas, en règle générale, le droit de fonctionner dans l'évacuation des prisons et dans les sessions trimestrielles. Lorsque la juridiction du comté n'est pas expressément exclue de la ville, par la clause *non intromittant*, elle s'y exerce concurremment avec la juridiction municipale. Il y a toujours moyen d'appeler des décisions des juges de paix de la ville aux sessions trimestrielles. Cependant la reine peut, à la requête des autorités municipales, accorder spécialement le droit de tenir des sessions trimestrielles à une ville, ou à deux conjointement; mais il y a, dans ce cas, nécessité de nommer *recorder* un légiste de profession, qui fonctionne alors seul, comme juge de paix des sessions trimestrielles et, aussi, comme juge d'appel en matière d'expulsions, indépendamment des affaires pénales de sa compétence; mais il n'est pas compétent pour décider en matières d'administration, du ressort de la municipalité, et ne peut connaître non plus d'affaires

de concession ni de taxation. Pour ces objets, la compétence de la session trimestrielle des juges de paix du comté a été maintenue telle qu'elle existait auparavant.

L'administration municipale est dirigée par un conseil communal (*common council*) ou, plus particulièrement, par le maire et les aldermen. Chaque année un tiers des *common councilmen*, dont les élections se font par l'inscription des noms sur des bulletins, mais publiquement, sort de ce collége; cependant tout membre sortant peut être réélu. Est éligible pour le *common council* ou le conseil de la ville (*town council*) tout Anglais âgé de vingt-et-un ans, possesseur de biens-fonds dans la commune depuis trois ans, à partir du 31 août avant l'élection, ayant acquitté, durant la même période, la taxe des pauvres, ainsi que les autres taxes communales, et d'ailleurs établi à domicile, avec un état de maison lui appartenant, dans un rayon de sept milles anglais du centre de la ville. Les quakers, les frères moraves, les séparatistes et les juifs, sont éligibles à tous les offices communaux, en vertu de plusieurs actes passés sous le règne actuel; mais, aucun ecclésiastique ne l'est, à quelque confession qu'il appartienne(1). Il faut que les élus justifient d'un avoir de cinq cents livres au moins, en biens mobiliers ou immobiliers, ou qu'ils soient portés pour une cote de quinze livres sur l'état de la taxe des pauvres. Les grandes villes sont divisées, pour les élections, en arrondissements électoraux (*wards*). Liverpool, par exemple, comprend seize *wards*. Dans ces villes, le cens a été doublé.

Le 5 septembre de chaque année, les inspecteurs

(1) Blackstone, édition de Kerr, 1857, vol. I, 524.

des pauvres dressent la liste électorale (*the burgess roll*). Entre le 1er et le 15 octobre, le maire et deux assesseurs procèdent à la révision de cette liste. Le 9 novembre de chaque année a lieu l'élection des conseillers, choisis par les bourgeois, ainsi que celle du maire et des aldermen, choisis par le conseil. Le maire ne reste qu'une année en fonctions; mais il peut être réélu (*). Il préside le conseil et demeure, comme nous l'avons déjà vu, juge de paix pendant deux années consécutives. Si la commune est représentée au parlement, le maire est aussi, pendant la durée de ses fonctions, commissaire des élections (*returning officer*). Le nombre des aldermen s'élève au tiers du nombre total des conseillers. Ils sont élus pour six ans par tout le conseil, dont ils sont également membres (1). La moitié d'entre eux se retire tous les trois ans. Dans certaines circonstances, ils peuvent remplacer le maire. Par le fait, ils n'ont pas d'autre qualité que celle de membres du conseil municipal, mais ils y occupent une position proéminente (2) et y participent le plus largement aux travaux des commissions de l'administration municipale. Ils ne forment nullement un collége de magistrats, dans le sens du régime des institutions municipales d'Allemagne. L'élément constitutif de la corporation municipale, ce n'est pas la bourgeoisie d'une ville, c'est son maire, avec les aldermen et les conseillers municipaux (*common councillors*). L'intervention ou la confirmation du gouvernement n'est nécessaire dans aucune élection. Si l'accès d'une charge est refusé à une personne régulièrement élue,

(1) Les aldermen de la cité de Londres sont nommés pour la vie.
(2) Blackstone, édit. de Kerr, 1857, vol. I, 525.
(*) R. Jenery Shee, p. 365.

la cour du banc de la reine lui vient en aide par un writ de *Mandamus*. A-t-on laissé quelqu'un s'impatroniser indûment dans une de ces charges, un writ *de quo warranto*, du même tribunal, peut l'écarter. Il ne se tient, annuellement, que quatre sessions ordinaires du conseil municipal. Le maire fixe l'époque des sessions extraordinaires, qui doivent être convoquées sur la motion de cinq membres. Pour l'adoption de statuts locaux portant des amendes jusqu'à cinq livres sterling (1), il faut la présence de deux tiers des conseillers. Le maire préside l'assemblée et, dans le cas de partage, il a voix décisive (*casting vote*). Là où le pavage et l'éclairage sont l'affaire de la ville, les conseillers municipaux rendent des ordonnances à ce sujet. Ils ont aussi le droit d'en faire pour obvier ou remédier aux causes de dommage et de danger (*nuisance*). Ils peuvent décréter à ce sujet des amendes et l'emprisonnement, jusqu'à un mois, par voie d'instruction sommaire. Ils statuent en séance secrète sur l'emploi des fonds et la concession à bail des terres et des bâtiments municipaux. Les officiers municipaux sont aussi élus en séance secrète. Ces officiers sont, communément, un secrétaire de la ville (*town clerk*), révocable, et un trésorier comptable. Le premier doit être homme de loi. Du reste, les villes peuvent nommer autant d'employés salariés qu'il leur convient, et elles usent largement de ce droit. Quant aux auditeurs ou réviseurs des comptes, ils sont annuellement nommés par la bourgeoisie. La ville est-elle un comté, elle nomme de plus, annuellement, un clerc de la paix et un coroner municipal.

(1) Blackstone, édit. de Kerr, 1857, vol. I, 423.

L'expédition des affaires communales non commises à des employés salariés, incombe à des comités, en majeure partie formés d'aldermen. Dans chaque ville il y a, pour l'administration de la police, un comité de sûreté (*Watch committee*), présidé par le maire. Ce comité nomme les constables et fait les règlements de police. Chaque année, on fait prêter le serment de constables spéciaux aux habitants de la ville obligés au service de police, pour lequel ils peuvent être requis par un warrant de juge de paix. En service, ils reçoivent une indemnité de trois shellings par jour. Mais, généralement, les villes ont leur police soudoyée, que peuvent se procurer même des localités dépourvues d'organisation municipale.

Toute ville a le droit d'établir des maisons d'aliénés et de correction, ainsi que des prisons, pour son usage propre. Depuis un acte de la XIII-XIV[e] année du règne de Victoria, chapitre 65, il est aussi permis aux bourgs de se doter de bibliothèques publiques et de musées, sous le contrôle du conseil communal. Les comptes municipaux doivent être rendus publics. La ville peut en affecter les excédants à des emplois d'utilité générale.

Les autorités municipales ont aussi le droit de lever une taxe (*borough-rate*) pour les besoins de la commune. Cette taxe, dans la nouvelle organisation municipale, est assimilée à la taxe du comté. Elle ne peut être établie qu'en vue d'un besoin démontré, comme pour fournir au traitement du maire ou à l'amortissement des dettes de la ville, par exemple. Des impôts analogues peuvent être levés pour les besoins de la police (*borough watch rate*), pour la cons-

truction et l'entretien des bâtiments servant aux tribunaux et des prisons (*borough jail rate*), pour les dépenses et frais de criminalité (*borough prisoners rate*), pour les maisons d'aliénés (*borough lunatic asylum rate*), pour des musées (*museum rate*), etc. (1). On permit aussi aux villes de s'imposer pour contribuer à l'établissement de prisons centrales de district. Ces taxes sont établies par le maire et le conseil. Les corporations municipales peuvent agir en justice comme demandeurs ou défendeurs. Un plein droit de surveillance est assuré à l'État. Les fondations pieuses ne sont plus administrées par les villes, mais par des administrateurs particuliers (*trustees*), que le lord chancelier est chargé de nommer. Les villes, en ce qui touche leur administration financière, sont subordonnées au gouvernement, et tenues d'envoyer chaque année des copies de leurs états budgétaires au ministre de l'intérieur, qui en communique régulièrement des extraits au parlement. Les aliénations, les hypothèques et les baux de ferme concédés pour plus de trente et un ans, doivent être approuvés par le chancelier de l'échiquier, ministre des finances, après publication préalable d'un rapport. Les ordres de payement du conseil, relatifs à la *borough rate* et à d'autres taxes, peuvent être cassés sur un writ de *certiorari* du banc de la reine. Toutes les *byelaws* et résolutions obligatoires n'entrent en vigueur qu'au bout de quarante jours, et copie doit en être envoyée au secrétaire d'État. Dans les limites de ce délai, la reine en conseil privé, c'est-à-dire en conseil de cabinet, peut casser ces statuts locaux, ou en infirmer certaines clauses.

(1) Blackstone, édit. de Kerr, 1857, vol. I, 523.

La reine peut conférer cette organisation même à des communes non incorporées, sur une pétition des habitants au conseil privé. Pour Londres, on avait mis en expectative un acte spécial, mais qui n'a pas été rendu. Comparativement à la centralisation française, cette loi assure une grande indépendance aux communes. Les fonctionnaires sont électifs et n'ont pas besoin d'être confirmés. Par antithèse, on peut encore appeler *selfgovernment* les rapports de cette organisation moderne. Il est vrai que l'élection, surtout lorsqu'elle ne confère un mandat que pour un temps limité, permet difficilement aux mandataires de s'émanciper, et maintient chaque fonctionnaire dans la dépendance qui doit lui servir de frein. Mais l'élection ne présente aucune garantie contre la formation d'une caste d'employés, sur les membres de laquelle on est continuellement obligé de reporter les suffrages. Or la vraie liberté nous paraît incompatible avec l'existence même d'une pareille caste. Il faudrait à celle-ci, en Angleterre, plus ou moins de temps pour se développer, selon les circonstances; mais, tant que l'usage de joindre à l'exercice d'un emploi public celui d'une autre profession subsiste, ce danger du fonctionnarisme n'est pas encore très-menaçant (1).

Ces observations permettent de saisir en partie les avantages de l'organisation des municipalités d'outre-Manche sur celle d'autres pays. Ajoutons que les autorités municipales, en Angleterre, n'ont jamais à craindre de voir casser par le gouvernement les élections de leurs membres, que l'on ne peut y dissoudre un conseil municipal comme on dissout le parlement,

(1) Bucher, 239.

que le ministre de l'intérieur ne saurait s'y ériger en arbitre entre un maire et les conseillers municipaux, qu'un préfet n'a jamais à s'y mêler d'intérêts tels que ceux des pompes à feu ou de la distribution des eaux d'une commune, et qu'il ne peut arbitrairement lui imposer, à sa fantaisie, des charges d'aucune espèce. A ces divers égards, le nouveau régime municipal n'a pas dérogé aux bonnes traditions de la vieille Angleterre.

Ce qui est nouveau dans ce régime, ou plutôt emprunté à la France, ce sont les dispositions qui réduisent l'initiative de la bourgeoisie à la simple expression du droit électoral, c'est l'abandon presque général du soin de l'administration municipale proprement dite à des employés salariés. *I pay my man*, je paye mon homme, est l'excuse ordinaire du bourgeois qui tient à ne pas être obligé de se déranger pour l'amour de ses concitoyens. L'esprit de coterie, dans les villes, a fait que vingt-cinq communes importantes, parmi lesquelles figurent Southampton et Douvres, ont cru devoir laisser au gouvernement la nomination de leurs architectes. Dans soixante-neuf autres communes, les municipalités ont ainsi, en général, directement ou indirectement, renoncé à leur droit de nommer aux emplois communaux et abdiqué celui-ci entre les mains de l'État (1).

Si l'on considère que la fabrique de l'église, l'assistance des pauvres, la voirie et l'entretien des routes, souvent même l'éclairage et le pavage, ne regardent pas les corporations municipales, mais les paroisses, comprises à leur tour dans des faisceaux

(1) Gneist, I, 647.

d'associations majeures, telles que les unions de pauvres, notamment, et que l'instruction publique est à peine ébauchée en Angleterre; que l'on compare ensuite l'armée d'employés salariés des villes et la faible activité des conseils municipaux, dans ce pays, avec les rapports correspondants de la Prusse, par exemple, où les séances des conseils municipaux sont nombreuses et laborieuses, et où leurs délégués fonctionnent personnellement comme administrateurs; que l'on passe enfin, dans cette revue, des inspecteurs salariés des pauvres, en Angleterre, aux commissaires de l'assistance remplissant gratuitement les mêmes fonctions en Allemagne, et tout porte à croire qu'en fait d'institutions municipales, le parallèle ne tournerait pas au désavantage de cette dernière contrée.

A l'égard des grands intérêts de l'État, l'esprit public, en Angleterre, l'emporte sans contredit en force et en vitalité sur celui de tout autre pays. Mais cet attachement pieux, cet amour de l'homme du continent, de l'Allemand, de l'Italien surtout pour sa ville, manque chez l'Anglais. On comprend, d'ailleurs, qu'il ne saurait en être autrement, avec cette continuelle reproduction de villes industrielles qui, dans son île, poussent de terre comme des champignons. Le riche fabricant, possesseur d'une manufacture à Keightley, à Stockport, à Huddersfield ou ailleurs, mais ne demeurant pas lui-même dans la ville où elle se trouve établie, n'a, si l'on excepte l'importance qu'il attache au maintien de l'ordre public, qu'un intérêt négatif dans l'administration municipale, celui de payer le moins possible d'impôts.

Aussi ces villes modernes, que des besoins écono-

miques font continuellement surgir dans le Westriding du comté d'York et dans le Lancashire, présentent-elles toutes l'image d'une désolante monotonie. Très-peu d'édifices publics, un maigre hôtel de ville, ordinairement construit sans le moindre goût, un ou plusieurs gazomètres, une ou plusieurs églises, complétement uniformes, une maison de correction, généralement vaste et souvent placée entre l'église et le grand débit de spiritueux de l'endroit (*gin-palace*), voilà tous les signes ostensibles de la communauté entre les habitants de ces villes. Quiconque a vu de ses propres yeux les petites villes du Westriding, dans le Yorkshire, peut témoigner que nous n'exagérons pas. Ce n'est que dans les villes dont l'importance a un fondement historique, comme à Newcastle sur le Tyne, par exemple, que l'on voit des monuments d'un plus noble esprit municipal, qui en attestent la vitalité.

L'organisation municipale des villes d'Écosse et d'Irlande a subi une réforme analogue à celle des municipalités anglaises, par suite des actes de la III-IVe année du règne de Guillaume IV, chapitres 76 et 77, et de la III-IVe du règne de Victoria, chapitre 108.

CHAPITRE VI.

ORGANISATION ACTUELLE DE LA MÉTROPOLE.

Cours de police. — Police métropolitaine. — Bureau des travaux publics. — Organisation de la Cité, en particulier, et de la capitale dans son ensemble.

Les nombreuses communautés civiles qui forment aujourd'hui Londres, embrassant ainsi près de trois

millions d'âmes, ou plus du septième de la population totale de l'Angleterre et du pays de Galles, n'ont pas d'organisation centrale commune. Cependant le besoin y a fait naître et multiplié certaines institutions d'intérêt commun, en partie déjà mentionnées dans la première section de ce livre.

1° Dès la fin du dernier siècle, on avait reconnu l'insuffisance de la justice de paix pour Londres. Cette capitale, à l'exclusion de la Cité, fut alors partagée en vingt-trois ressorts judiciaires, à présider par un nombre égal de juges de police ou magistrats rétribués. Des avocats, ayant sept années de pratique, peuvent seuls aspirer à ces fonctions. Ces juges, nommés à vie, fonctionnent *during good behaviour*. Ils n'ont, comme les juges de police salariés des autres villes, qu'une autorité purement judiciaire, nullement administrative. Elle comprend une juridiction pénale à l'égard des constables, pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions.

2° La mauvaise condition de la police à Londres détermina, en 1829, sir Robert Peel à y introduire, par l'acte de la police métropolitaine (de la dixième année du règne de George IV, chapitre 44), une organisation modelée sur celle du continent. A la tête de cette police nouvelle, se trouve placé un commissaire en chef avec deux commissaires adjoints (*assistant*), nommés par le ministre de l'intérieur; ils forment l'autorité centrale, seule chargée de la direction de la police, dans toute l'étendue de la capitale, à l'exception de la Cité. Ces commissaires sont juges de paix, dans les limites de la sphère administrative ou ministérielle de l'office. Pour subvenir aux frais de la police, on a autorisé l'établissement d'une taxe spéciale (*police*

rate) dans tout le district de police. Le trésor de l'État contribue cependant, pour un tiers, au montant de la dépense. La Cité a son commissaire propre, élu par le conseil communal et confirmé par la reine, c'est-à-dire par le ministre de l'intérieur. L'autorité de ces commissaires est coordonnée avec celle des juges de police. Ils ont le droit de nommer les gardes de police (*policemen constables*) et de proposer les supérieurs du corps, avec pouvoir de suspendre aussi les constables. Ils ont la surveillance des voitures de place, et sont autorisés à faire des règlements pour la circulation et le trafic des marchés et des rues.

En dehors de la Cité, on compte cinq mille huit cent sept gardes ou officiers de police, placés sous les ordres d'un surintendant inspecteur, colonel commandant du corps de police. Les *policemen* peuvent arrêter toute personne en flagrant délit, ainsi que tous les inconnus suspects. Tout officier de police qui se mêle des élections pour le parlement encourt une amende de 100 livres sterling.

L'acte de résistance ou de voies de fait (*assault*) contre des officiers de police n'est puni que de peines assez légères, jusqu'à 5 livres sterling d'amende et un mois de prison. Cependant ce système de pénalité modérée a été reconnu suffisant à Londres (1).

3° A la place des inspecteurs des égouts (*metropolitan commission of sewers*), dont l'institution n'était que provisoire, la loi du 14 août 1855 (*act for the better local management of the metropolis*, de la XVIII-XIXe année du règne de Victoria, chapitre 120) établit une autorité centrale permanente, la direction gé-

(1) Gneist, II, 444, etc.

nérale des travaux publics de la capitale (*metropolitan board of works*). Elle procède, par élection, des bureaux de district qui s'occupent du même objet (*district boards of works*), ainsi que des autorités de la Cité qui délèguent trois membres. A la tête de ce département fonctionne un président (*chairman*), qui reçoit un traitement de 1,500 à 2,000 livres sterling. Le *board* central des travaux publics dirige ou surveille toutes les constructions, le pavé, les égouts et autres conduits des eaux, le percement et l'alignement des rues, l'éclairage et tous les travaux d'amélioration et d'embellissement. Il peut édicter et prononcer, en vertu de ses *byelaws*, des amendes jusqu'à 2 livres sterling. Il peut aussi procéder à des expropriations avec l'assentiment du ministre de l'intérieur. En matière de taxation et d'amendes, on peut réclamer contre les décisions du *board* auprès des sessions trimestrielles.

Les bureaux locaux (*local boards of works*) des paroisses et les *boards* de district ont des attributions semblables. Les paroisses comptant plus de deux mille chefs de famille (*householders*) inscrits sont partagées par les commissaires en *wards* ou quartiers. Dans chaque paroisse, on nomme, au scrutin secret (*ballot*), un auditeur ou réviseur de comptes, ainsi qu'un *board* spécial. Ce droit de suffrage est général; tout contribuable établi depuis un an dans la paroisse est électeur. Pour l'éligibilité, il faut justifier d'une rente foncière taxée de 40 livres sterling. Un tiers des membres élus de tous ces *boards* en sort annuellement. Le nombre total des membres de chacun varie de dix-huit à cent vingt. La réunion de plusieurs paroisses forme un district, dont le bureau procède de même.

par élection, des différents bureaux de paroisse. Ces bureaux inférieurs ne peuvent contracter des emprunts qu'avec l'autorisation du *board* métropolitain. Ils peuvent aussi rendre des *byelaws*; mais il y a recours de toutes leurs décisions au *board* central, qui nomme en pareil cas une commission d'enquête (1).

4° Le service des secours contre l'incendie est, en Angleterre, l'affaire des paroisses. Il en est de même à Londres. Avec le déclin de l'organisation paroissiale, le service local des pompes à feu déchut aussi. Son insuffisance amena depuis 1820, à Londres, les grandes compagnies d'assurance contre l'incendie à pourvoir aux moyens d'y suppléer par elles-mêmes, à la vieille manière anglaise. Elles se procurèrent donc un bon matériel de pompes à feu; mais, chaque compagnie n'opérant avec son personnel que pour son propre compte, ces mesures ne rendirent pas les bons services qu'on eût été en droit d'en attendre, avec une organisation mieux concertée. Enfin M. Braidwood, le chef du service de secours contre l'incendie de Londres, où il a récemment péri victime de son dévouement, dans l'exercice de ses fonctions, créa l'organisation désirée. Les diverses compagnies placèrent leurs pompes et leur personnel sous ses ordres, et, bien que la petite troupe qu'il commandait ne fût que de cent vingt hommes, il savait admirablement en tirer parti. Mais cette organisation ne relève pas du gouvernement, non plus que celle des pompes dont disposent les chemins de fer. Les seules pompes à feu administrativement fournies sont celles de la paroisse (2).

(1) Statuts de 1855.

(2) *Illustrated News* de Londres, année 1861, p. 616.

5° La cité de Londres a conservé son ancienne constitution municipale. Quelques modifications n'y ont été apportées que par suite du bill de réforme.

Cette constitution repose sur l'ancienne organisation des guildes, compagnies dont une seule toutefois, celle des apothicaires, a un caractère exclusif. La naissance dans la Cité, l'apprentissage et l'achat procurent, sans difficulté, la jouissance de tous les droits d'un *freeman* ou membre de ces compagnies. Pour exercer, dans la Cité, certaines industries, comme celles de boulanger, de brasseur, d'aubergiste, de sellier, de tisserand, il faut être admis dans la guilde correspondante. Douze de ces compagnies portent le titre « d'honorables ». Chaque guilde a son comité (*livery*). Cependant chacun peut, en payant une certaine somme, devenir membre de ce comité (*liveryman*), dans toutes les guildes, celles des apothicaires, des drapiers et des papetiers seules exceptées. Le lord maire aussi doit appartenir à une de ces compagnies restreintes, qui, d'ailleurs, n'ont pas conservé d'autre but que l'organisation de secours et de banquets et qui, légalement, n'apportent plus aucune entrave à la liberté industrielle. En 1832, il y avait soixante-quinze guildes avec douze mille quatre-vingts *liverymen*.

On appelle *freeman* le bourgeois de la Cité, qui peut aussi, comme tel, être forcé d'accepter la qualité de *liveryman*, à moins qu'il ne soit bourgeois honoraire (*honorary freeman*), le droit de bourgeoisie lui ayant été conféré à titre d'honneur. Cependant la qualité de membre d'une *livery* n'implique pas essentiellement le droit de bourgeoisie; elle crée seulement un titre à l'obtention de ce droit, que l'on n'acquiert que par le payement de certaines

redevances (*fees*). Tout bourgeois est exempt de la presse des matelots, peut remplir l'office de courtier et jouit encore d'autres petits avantages. Les *freemen* et les *liverymen* forment ensemble la cour de Common-hall, à laquelle appartient la proposition de deux candidats pour l'office de lord-maire, ainsi que l'élection des shériffs, du camérier (*chamberlain*) de la Cité, des auditeurs des comptes et d'autres fonctionnaires. Les aldermen sont membres d'office de cette assemblée.

Depuis le bill de réforme, il suffit, pour avoir le droit de participer comme *freeman* à l'élection des corps dirigeants de la municipalité (du *common council* et des aldermen), de payer la taxe sur dix livres sterling de loyer ou de valeur locative, à titre de *householder*. Les électeurs, dans les vingt-six quartiers de la Cité (*wards*), élisent chaque année, le 21 décembre, les *common councilmen* et les *aldermen* qu'il faut pour remplir les places vacantes. Les aldermen, dont chacun préside à son quartier, sont nommés à vie.

Le lord maire est élu, le 29 septembre de chaque année, par les aldermen. Il faut qu'il ait été déjà précédemment alderman, ou shériff pour le moins. Les listes de candidature de la cour de Common-hall, ainsi que toutes les élections auxquelles ce corps procède, sont ordinairement convenues et arrêtées d'avance, en sorte que, par le fait, le maire est habituellement choisi, parmi les aldermen, d'après l'ancienneté. Mais dans les élections des shériffs, la lutte entre les candidats remue souvent la Cité pendant plus d'une semaine, en raison du grand nombre des électeurs. Le vote, dans ce cas, est public, et chaque votant, acclamé par l'agent de son parti. Le lord

maire préside la cour de Common-hall, de même que le *common council* et l'assemblée des aldermen.

L'installation solennelle du lord maire a lieu en novembre. On le promène alors en grande pompe, à travers les rues de Londres, dans un vieux carrosse de cérémonie, ainsi que sur la Tamise, dans une barque splendide, symbole de sa prise de possession de l'empire du fleuve. Le maire est premier juge de paix, chef de la milice, premier juge de la cour criminelle d'Old Bailey et membre honoraire de la cour criminelle centrale. Il s'intitule « le très-honorable lord maire ». Sa demeure officielle est à Mansion House, et il a huit mille livres sterling de traitement; mais cette somme est loin de couvrir ses énormes frais de représentation. A l'avénement d'un nouveau souverain, ou à la naissance de l'héritier présomptif du trône, le lord maire en charge est ordinairement élevé au rang de baronnet. Comme il ne loge guère dans la Cité, dont la population n'est que d'environ cent vingt-huit mille habitants, de familles appartenant aux classes distinguées, et que les gens du petit commerce et de la petite industrie y participent presque seuls aux affaires municipales, le lord maire est ordinairement quelque industriel, excellant dans sa profession, ou quelque riche marchand de suif, de drap ou d'autres articles. A son tribunal, la cour du lord maire, il fonctionne avec la plénitude de la juridiction d'un juge de paix.

Les deux shériffs, annuellement élus, sont nommés pour la Cité et le comté de Middlesex. Ils ne représentent ensemble qu'une personne morale. L'un d'eux doit être un alderman. Le recours à leur cour de justice est encore d'usage pour des affaires de police et

des affaires civiles très-insignifiantes. Annuellement, le maire et le conseil élisent un coroner pour Londres et deux pour Southwark. Pour *recorder* de la Cité, on choisit toujours un avocat distingué du collége des aldermen. Ce magistrat, qui ne peut être destitué que par les hautes cours du royaume, cumule les fonctions de juge à la cour criminelle centrale et auprès des tribunaux civils de la Cité. Le *chamberlain* de celle-ci est, comme nous l'avons dit, ordinairement élu, chaque année, par la cour de Common-hall.

Les aldermen peuvent récuser des personnes élues membres de leur collége; mais il y a appel de ce refus au banc de la reine. Tous les aldermen sont juges de paix, et ils siégent par deux en justice, à Guildhall. Il appartient au collége des aldermen de délivrer la concession des charges de courtiers. Tout alderman est, en même temps, membre du conseil municipal. Ce grand collége dispose des biens et des revenus de la Cité et institue des comités permanents (*standing committees*), pour l'administration municipale. Dans chaque *ward,* l'alderman forme, avec les conseillers municipaux du quartier, une autorité locale à part.

La police de la Cité est maintenant organisée comme celle de toutes les autres parties de la métropole. Une taxe de police (*police-rate*) est affectée aux dépenses. Mais, depuis que six personnes ont été écrasées, lors de l'entrée solennelle de la princesse Alexandra dans la Cité, sir G. Grey, le ministre de l'intérieur, a trouvé mal que celle-ci eût encore sa police distincte et menacé d'introduire, pour la lui retirer, un bill à la chambre des communes. Quant au régime des pauvres, au pavage et aux égouts, ils ne regardent en rien l'administration de la Cité.

Tel est, à grands traits, le régime d'administration locale sous lequel vit un septième des citoyens de l'Angleterre. Le curage des rues se fait par les soins d'autorités électives, et les vingt-sept unions de pauvres, procédant d'un mode d'élection réglé par classes, pourvoient à l'assistance, tandis que la police est organisée sur le modèle de celle de Paris et que la constitution de la Cité repose toujours sur le fondement des anciennes guildes du moyen âge (1). Ici tous les siècles, tous les systèmes contribuent, par quelques traits, à présenter une image qui ressemble assez à ces points de vue où une tranchée de chemin de fer découvre aux yeux des formations de tous les âges.

CHAPITRE VII.

LE COMTÉ, SES SUBDIVISIONS, ET LES OFFICIERS DU COMTÉ.

Étendue des comtés. — Subdivisions. — Prisons. — Maisons d'aliénés. — Taxe du comté. — Taxes spéciales.

Les comtés, en raison de leur formation historique, ont toujours été très-inégaux. Celui de Sussex, par exemple, comprend 65 *hundreds*, celui de Dorset 43, le Yorkshire 26, le Lancashire 6 seulement. Il n'est devenu possible d'arrondir les limites des comtés que depuis l'acte des circonscriptions (*Boundary act*) de la VII-VIIIe année du règne de Victoria, chapitre 61. La moyenne de leur importance, en Angleterre, est

(1) Gneist, II, 887.

d'environ 3,300 kilomètres carrés, avec 450,000 habitants, par comté. Le Yorkshire est, depuis longtemps, subdivisé en trois arrondissements ou *ridings* (1), du nord, de l'ouest et de l'est, formant des ressorts distincts, pour la police et la milice. Les *ridings* du comté de Lincoln n'ont qu'une police distincte. Le Yorkshire, dans son ensemble, offrait, en 1851, sur une étendue de 15,620 kilomètres carrés, une population de 1,797,995 habitants, dont 1,325,395, sur 6,930 kilomètres carrés, appartenant au seul West-riding, tandis que le comté de Rutland ne contient pas plus de 385 kilomètres carrés, avec 22, 983 habitants. Depuis un temps immémorial, l'Angleterre est divisée en 40 comtés et le pays de Galles, en 12.

Par suite d'un acte de la neuvième année du règne de George IV, chapitre 43, les sessions trimestrielles peuvent rectifier la délimitation des *hundreds*, qui prennent alors le nom de divisions. Ce sont des districts de police administrative. La loi de la VI–VIIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 12, ordonne de faire coïncider le plus possible ces divisions avec les unions du régime des pauvres.

Les nouvelles lois n'ont apporté aucun changement important aux fonctions du lord-lieutenant et du shériff. Seulement ce dernier a vu passer aux cours de comté sa juridiction en affaires civiles, jusqu'à deux livres sterling. En affaires dont l'importance s'élève jusqu'à vingt livres sterling, il peut, d'après un acte du règne de Guillaume IV, être requis par les hautes cours du royaume, moyennant un *writ of trial*, d'éta-

(1) D'après le dictionnaire de Cowel, par corruption de *trithinga*, *trithing*, district comprenant trois ou quatre *hundreds*, sous un *trithing-reeve*.

blir certains faits, avec l'aide d'un jury. Les hautes cours prononcent elles-mêmes, dans ces cas, sur le fond, d'après les données qui résultent de cet examen préalable. En outre, le shériff continue à diriger toutes les mesures d'exécution judiciaire.

Nous renvoyons à la première section de ce livre, pour l'institution du coroner et la forme actuelle de celle-ci. Quant à la justice de paix, qui constitue la magistrature principale du comté, il en sera traité d'une manière spéciale dans le chapitre suivant, où nous passerons en revue l'ensemble de ses fonctions.

Parmi les charges du comté, il faut signaler d'abord celle de l'entretien des prisons. Les prisons mêmes appartiennent au souverain et ne peuvent être établies que par son ordre. Occasionnellement, le droit d'avoir des prisons distinctes avait bien été conféré à quelques-uns des districts jouissant de la franchise. Mais déjà le parlement de Malebridge opposa un refus aux demandes qui tendaient à faire autoriser l'établissement de prisons patrimoniales (1). Un acte de la vingt et unième année du règne de Victoria, chapitre 22, supprima les sept dernières prisons de franchise.

Actuellement, chaque comté est obligé d'entretenir une prison (*gaol*) et une maison de correction. Les prisons sont inspectées par les juges de paix délégués, pour cette visite, lors des sessions trimestrielles. Le ministre de l'intérieur aussi a le droit de nommer cinq inspecteurs, dans le même but. Les employés aux prisons sont également nommés dans la session trimestrielle.

(1) Coke, *Inst.*, II, 705.

D'après un acte de 1853 (de la XVI–XVIIe année du règne de Victoria, chapitre 97), comtés et villes peuvent être légalement obligés à l'établissement de maisons d'aliénés (*lunatic asylums*). Les juges de paix forment un comité de visiteurs, chargés d'en examiner périodiquement l'état. On couvre les frais de l'entretien de ces établissements au moyen d'une taxe, qui s'ajoute à celle du comté ou du bourg (*county or borough-rate*).

La taxe du comté fournit à toutes les dépenses de celui-ci pour le fonds du criminel, les prisons, les tribunaux, la police. Les bases de sa perception sont les mêmes que celles de la taxe des pauvres, et elle est exigible là même où cette dernière n'existe pas.

Les marguilliers et les inspecteurs des pauvres en versent le produit au *high constable* du canton, des mains duquel ces fonds passent dans celles des receveurs, nommés par les juges de paix. Depuis un acte de la cinquante-cinquième année du règne de George III, chapitre 51, les juges de paix, dans leurs réunions trimestrielles, peuvent établir des taxes de comté, également et équitablement réparties, pour tous les besoins actuels ou prévus du comté, dans les termes de la loi. Conformément aux dispositions d'un acte de la VII–VIIIe année du règne de Victoria, chapitre 33, les *boards of guardians* versent le produit de la taxe au trésorier du comté, nommé temporairement par les juges de paix. Ces taxes sont fixées en audience publique par les juges de paix, qui peuvent en poursuivre le recouvrement par les voies de contrainte d'un *warrant of distress*, ordre de saisir et vendre donné par l'un d'eux. Ils ne sont pas tenus de rendre des comptes. On ne s'explique un tel pouvoir des juges de paix que par la considé-

ration qu'ils sont eux-mêmes les contribuables les plus fortement imposés du comté.

En cas de besoin, on lève, indépendamment de la taxe du comté, les taxes additionnelles dont voici la spécification :

1° Une taxe de police (*county police rate*), depuis un acte de la XIX-XX° année du règne de Victoria, chapitre 59;

2° La taxe dite *shire hall rate*, pour l'installation des cours d'assises;

3° La taxe pour les maisons d'aliénés (*lunatic asylum rate*), déjà mentionnée plus haut;

4° La taxe d'enterrement (*burial rate*), pour l'inhumation des noyés, dont les frais cependant, selon la pratique ordinaire, sont plutôt imputés sur la taxe des pauvres;

5° La taxe cantonale (*hundred rate*), autorisée par un acte de la VII-VIII° année du règne de George IV, chapitre 31, pour couvrir le dommage occasionné par des troubles dans le district;

6° Enfin, la taxe pour les prisons de district (*district prison rate*), affectée par un acte de la V-VI° année du règne de Victoria, chapitre 53, à l'introduction de prisons communes plus vastes dans les villes et les comtés.

CHAPITRE VIII.

FONCTIONS DES JUGES DE PAIX.

Nomination de ces magistrats. — Ils sont conservateurs de la paix et répondent de celle-ci, ainsi que de leur bonne conduite. — Leurs attributions ministérielles et judiciaires. — Leur juridiction sommaire. — Leur auto-

rité de police à l'égard des vagabonds et des mendiants. — Maisons de correction. — Instruction préalable. — Contestations relatives à l'arriéré, dans le payement des dîmes ; — au possessoire. — Exmission.

§ 1. *Les juges de paix conservateurs de la paix.*

Les juges de paix sortent encore aujourd'hui des rangs de la gentry, élevée en Angleterre dans les colléges et les universités. Bien qu'un formalisme de pure convention entre pour beaucoup dans l'instruction qu'elle reçoit, celle-ci repose cependant sur un fond d'études classiques. Les chasseurs de renard, ne s'intéressant qu'au sport, sont aujourd'hui beaucoup plus rares qu'autrefois, dans cette classe (1). Tout gentleman de campagne, après avoir atteint l'âge de vingt et un ans, peut se présenter chez le lord-lieutenant, qui le reçoit juge de paix, sans s'inquiéter de ses opinions, qu'il soit whig ou tory. Aux juges de paix propriétaires de campagne, vivant pour la plupart des revenus de leurs

(1) La scène suivante, empruntée à un écrit déjà plusieurs fois cité (*le Démocrate*, p. 124), est caractéristique pour l'ancienne manière de procéder des juges de paix. Voici le passage : « Le gentilhomme, ou plutôt le juge, car c'est à ce zélé défenseur des lois qu'en était confié le maintien, honneur dont il se targuait beaucoup, et même se prévalait souvent pour s'arroger la double qualité d'accusateur et de juge, se mit alors à interroger le pauvre délinquant de chasse, tout tremblant de peur. « Mauvais drôle ! lui cria le magis-« trat courroucé, tu fais bien de me craindre, car, tes yeux me le di-« sent assez, tu n'es qu'un drôle ! Comment diable ! mais je ne veux « pas jurer; comment donc, par tous les diables ! t'es-tu avisé de « voler sur mes terres ? Ne sais-tu donc pas que c'est la paroisse « qui t'entretient ? que tu n'as pas un penny que tu ne doives à des « gens qui valent cent fois mieux que toi ? et cela ne t'arrête pas ? »

terres, viennent se joindre de riches négociants retirés des affaires, d'anciens avocats, des hommes sortis du clergé et des capitalistes (1). Les juges de paix sont nommés en général pour tout le comté, dans le Yorkshire, pour chaque *riding*, à Ély, pour cette île, dans le comté de Lincoln, pour chaque district en particulier, et dans les franchises, telles que, par exemple, les cinque ports, aussi seulement pour le district franc (2).

La simple commission de juge de paix ne confère que les droits invariablement attachés au titre de cet office. S'agit-il de propriétaires qui administrent leurs terres eux-mêmes, on les laisse le plus souvent dans cette condition de titulaires, de peur que leur autorité n'affecte le caractère d'une juridiction patrimoniale. Le juge de paix ne devient un fonctionnaire actif de l'État que par le writ de chancellerie appelé *writ of dedimus potestatem*, par la prestation du serment d'office, que l'acte de la XXI–XXII[e] année du règne de Victoria, chapitre 48, a substitué aux trois anciens serments d'allégeance, de suprématie et d'abjuration, enfin, par le serment qu'il est obligé de prêter sur sa qualification (*oath of estate*). Depuis un acte de la neuvième année du règne de George IV, chapitre 17, il doit promettre en outre de ne jamais user de son autorité de magistrat dans un sens préjudiciable aux intérêts de l'Église établie.

La clause du *quorum*, ou d'investiture de la juridiction criminelle, s'étend aussi, maintenant, à presque tous les juges de paix en service actif. D'après un rapport du parlement, il existe environ dix-huit mille

(1) Gneist, I, 644.
(2) *Ibid.*, II, 180.

trois cents juges de paix titulaires, dont huit mille deux cents, comprenant treize cents magistrats rétribués des villes, sont en activité. On voit par là qu'il n'y a pas, en Angleterre, manque d'hommes de bonne volonté, pour les fonctions administratives et judiciaires du degré inférieur de la justice criminelle (1).

Tous les juges de paix en activité, même ceux qui n'ont pas obtenu l'investiture de la clause du quorum, sont tenus de pourvoir au maintien de la paix publique, d'après le droit commun. Il leur appartient de prendre, à cet effet, des mesures de police préventive, et de faire arrêter des coupables en flagrant délit, ainsi que de délivrer des ordres d'arrestation. Il est de leur devoir de mettre fin aux réunions séditieuses et illégales, notamment aussi de débarrasser les routes des mendiants et des vagabonds. Le juge de paix peut exiger de toute personne qui menace autrui une caution ou sûreté de paix (*surety of the peace*). Le dénonciateur est obligé, en pareil cas, de déposer sa plainte sous serment, après quoi l'on interroge sommairement l'inculpé. Sur le refus de ce dernier de fournir la caution temporaire voulue, le juge de paix peut décréter contre lui un emprisonnement, limité à une année. Mais, ordinairement, on ne demande à l'inculpé qu'une caution qui réponde de sa comparution aux sessions trimestrielles. S'il refuse, on le retient en prison jusqu'à la plus proche session. L'obligation de la caution s'éteint avec un changement de règne. Toute cour de loi supérieure peut, à la requête du défendeur, le relever de l'obligation de fournir caution. La cour décide des conditions dans

(1) Gneist, II, 188.

lesquelles le répondant est libéré de la caution. Les pairs du royaume ne peuvent être astreints à caution que par le banc de la reine ou la cour de chancellerie (1).

Chaque juge de paix peut, de son autorité particulière, exiger une caution de bonne conduite (*surety for the good behaviour*) des pamphlétaires, rôdeurs de nuit, voleurs notoires et habitués des maisons de prostitution (2). Il n'est plus délivré de concessions pour l'établissement de maisons pareilles, depuis Henri VIII (3).

La caution expire par la mauvaise conduite de la personne arrêtée, sur la décision des tribunaux.

Les officiers de police subalternes, dans tout ce qu'ils font pour le maintien de la sûreté générale, sont tenus de se conformer strictement aux ordres des juges de paix, tant que ces ordres ne contiennent rien d'illégal.

§ 2. *Les juges de paix fonctionnaires administratifs.*

Tous les juges de paix sont administrateurs nés de l'assistance (*guardians of the poor*).

Les juges de paix, fonctionnant ensemble deux par deux, sont tenus par leur office :

1° D'approuver les états de la taxe des pauvres (*allowing the rate*), pouvant même y être astreints, au besoin, par un *mandamus* du banc de la reine ;

2° D'ordonner, après audition sommaire du débiteur en retard, les voies d'exécution, c'est-à-dire de

(1) Blackstone, IV, 251, 254.

(2) Coke, *Inst.*, III, 205.

(3) Blackstone, IV, 256, 402. — Il y a même une récompense pour la dénonciation de toute maison de prostitution déguisée.

saisie et, finalement, de contrainte par corps, contre celui-ci, pour le recouvrement de la taxe des pauvres;

3° De vérifier les comptes définitifs des inspecteurs des pauvres, à l'expiration de l'année d'exercice de leurs fonctions;

4° De décider, dans la forme et le sens indiqués par la loi de la XIII-XIV[e] année du règne de Charles II, des cas d'établissement à domicile et d'expulsion (*orders of removal*).

L'appel doit être porté à la session trimestrielle, qui confirme ou révoque l'ordre d'expulsion (1). Cependant le banc de la reine peut, à la requête de l'intéressé, évoquer l'affaire à son for. La cour de session trimestrielle peut également, après avoir établi l'état de la cause, remettre elle-même des affaires importantes et difficiles à la décision de la haute cour, ce qui s'appelle *grant a case*. Mais, un jugement définitif une fois rendu par la cour de session trimestrielle, il n'y a plus en droit, depuis les actes de la X-XI[e] année du règne de Victoria, chapitre 33, et de la XI-XII[e] du même règne, chapitre 31, de recours ultérieur contre des décisions en matière d'expulsion.

En qualité de fonctionnaires administratifs, les juges de paix ont la police industrielle, notamment la surveillance des hôtelleries et tavernes, ainsi que du roulage, avec la police des routes, des fleuves et des côtes, de la chasse et de la pêche. Mais, comme ils vaquent également à une grande partie de ces devoirs dans leurs sessions spéciales, nous aurons, au sujet de

(1) Blackstone, I, 364.

celles-ci, l'occasion de revenir, avec plus de détail, sur quelques-unes des fonctions qui s'y rapportent (1).

§ 3. *Les juges de paix magistrats de police correctionnelle.*

Les juges de paix individuellement ont, dans beaucoup de cas, dont la connaissance leur est attribuée par la loi, une juridiction pénale sommaire. Les règles de cette procédure ont été de nouveau déterminées par un acte de la XI–XIIe année du règne de Victoria, chapitre 43. Dans bien des cas, le prévenu est libre, maintenant, d'accepter le jugement sommaire d'un juge de paix ou d'opter pour un jury, s'il préfère la voie de procédure ordinaire. A moins d'une disposition contraire de la loi, un ou deux juges de paix ne peuvent connaître que d'affaires limitées à une importance de cinq livres sterling ou de trois mois de prison. Cependant la loi leur accorde souvent une latitude d'arbitre beaucoup plus grande. Lorsqu'il y a des circonstances atténuantes, le juge de paix peut faire remise de la moitié ou d'un tiers de la peine; lorsqu'il s'agit de bagatelles, même remise entière, une saine pratique ayant, depuis un temps immémorial, fait prévaloir, à cet égard, en Angleterre, la maxime : *Minima non curat prætor.* L'accusateur n'a plus de recours après une pareille décision, à laquelle il est obligé de s'en tenir, à moins qu'elle ne soit entachée de dol. Partout l'autorité de juridiction pénale se mêle à l'autorité de police, dans la justice de paix. Le juge de paix anglais punit nonseulement des voleurs, mais toute espèce d'individus suspects, rôdant la nuit en troupes, soit porteurs ou

(1) Gneist, II, 201, 256, etc., 280, etc., 318.

receleurs d'effets sur l'acquisition desquels ils ne peuvent se justifier.

D'après une loi du 17 août 1857 (XX–XXI° année du règne de Victoria, chapitre 43), un juge de paix est toujours libre, à moins d'une intervention de l'attorney général, de repousser une dénonciation comme frivole. On peut, en pareil cas, appeler de son refus aux sessions trimestrielles ou au banc de la reine. Ce dernier ou se saisit lui-même de l'affaire, ou met les juges de paix en devoir d'en assumer la décision.

Au criminel ou correctionnel plutôt, les juges de paix décident, ordinairement, suivant une procédure sommaire, en audience publique. La représentation par avocat est admise. Le juge peut, s'il le croit nécessaire, faire amener immédiatement le prévenu devant lui. Les délits susceptibles d'être ainsi jugés sommairement sont les suivants: voies de fait (*assault*) contre les personnes, faits d'animaux maltraités, provocations en duel, contraventions agraires, atteintes de la malveillance à la propriété d'autrui, petits vols jusqu'à l'importance de cinq shellings, cas auquel le prévenu peut cependant opter pour le jugement par un jury; puis, la plupart des félonies commises par des jeunes gens n'ayant pas dépassé l'âge de quatorze ans, la profanation du dimanche, les petits vols de bois, la négligence des prescriptions d'un acte de la XVI-XVII° année du règne de Victoria, chapitre 100, qui a rendu la vaccination obligatoire, les contraventions fiscales de toute espèce aux lois et règlements de l'excise et de la douane, de la poste et du timbre, à moins qu'elles n'arrivent à être portées, sous forme d'actions civiles, devant une cour du royaume; enfin, la mendicité et le vagabondage.

Ordinairement le juge conclut à une amende, soit à un emprisonnement, dans le cas d'insolvabilité constatée, ou même immédiatement, lorsque cette insolvabilité est notoire. Dans cette substitution de peine, trois mois de prison sont communément censés l'équivalent de deux livres sterling d'amende.

L'appel de la justice sommaire des juges de paix aux sessions trimestrielles est admis, dans tous les cas où la loi ne l'a pas expressément interdit. Mais il ne peut jamais y avoir d'appel d'un acquittement. La décision du premier juge sur la question de fait doit être acceptée par le second, qu'elle lie également. En matière de contraventions de nature fiscale, il y avait autrefois toujours appel direct aux cours du royaume. Maintenant, depuis la loi précitée du 17 août 1857, ce pourvoi est encore admis, pour toutes les affaires dans lesquelles il n'y a pas d'appel obligé aux sessions trimestrielles. Il n'est plus ultérieurement de recours contre les décisions de celles-ci sur des affaires sommaires. Le condamné a donc l'option entre l'appel aux sessions trimestrielles et le pourvoi devant l'une des hautes cours. Tout cas, à moins que la loi n'en ait disposé autrement dans l'espèce, peut être porté devant le banc de la reine par un writ de *certiorari*, lors même que le premier juge ne décline pas la poursuite (1).

Les juges de paix ont aussi, depuis un temps immémorial, ce pouvoir, plus ou moins vague et arbitraire, des autorités de police du continent, de faire enfermer certaines personnes dans les maisons d'arrêt, dites de correction en Angleterre (2).

(1) Gneist, II, 221, etc., 236, etc.

(2) Voici ce que dit à ce sujet Fielding, dans *Tom Jones*, t. IV, ch. XI,

Un juge de paix, individuellement, peut envoyer, pour un mois, tout colporteur dépourvu d'un permis dans une de ces maisons de correction, où l'on astreint le détenu à un travail forcé (*hard labour*). Mais par le fait, les dénonciations sont si rares, que les dispositions pénales contre les gens de cette profession n'existent, pour ainsi dire, que sur le papier. Le juge peut de même envoyer à la maison de correction, pour y subir jusqu'à trois mois d'emprisonnement avec travail forcé, toute espèce de vagabonds et de gens suspects ou mal famés (*rogues and vagabonds*), comme par exemple tout individu que l'on trouve muni de crochets ou de fausses clefs. Lorsque des sujets pareils s'évadent de la maison de correction, ou qu'on les surprend en récidive, on les y ramène et replace, provisoirement, sous le régime du travail forcé. Ils sont ensuite jugés dans la plus proche session trimestrielle, où ils peuvent être condamnés à une année de détention, les hommes même à la peine du fouet. On agit de même à l'égard des vagabonds (1).

Des apprentis et domestiques récalcitrants peuvent également être châtiés, dans une certaine mesure, et enfermés dans la maison de correction, les apprentis pauvres même pour trois mois, avec l'aggravation du

p. 153 : « Cette maison, où les gens des basses classes sont à bonne école pour apprendre le respect et la déférence qu'ils doivent à leurs supérieurs, puisqu'elle leur fait sentir à merveille l'énorme différence que la fortune entend mettre entre les personnes susceptibles d'être corrigées de leurs fautes et celles qui ne sont pas dans le cas d'être soumises à ce mode de correction. Or, si cette leçon ne leur profite pas, je crains fort qu'ils n'apprennent jamais rien de bon, et que leur moralité n'ait que rarement à gagner, à la maison de correction. »

(1) Gneist, II, 252.

travail forcé, depuis un acte de la trente-deuxième année du règne de George III, chapitre 57, § 13 (1).

§ 4. *Les juges de paix dans l'instruction.*

L'acte de Jervis, de 1848 (XI-XIIe année du règne de Victoria, chapitre 42) (2), a réglé la procédure dans l'instruction préalable. D'après l'ancienne législation, qui se fonde sur un statut de la trente et unième année du règne d'Élisabeth, chapitre 5, n'est recevable comme accusateur nul qui se trouve, en raison d'un crime qu'il aurait commis lui-même, frappé d'incapacité à cet égard. La déposition du dénonciateur, à moins que l'on n'ait saisi le coupable en flagrant délit, est ordinairement exigée sous serment, par le juge, et consignée dans un procès-verbal. Le magistrat peut ordonner des visites domiciliaires, mais il est tenu de s'y conformer scrupuleusement à des dispositions légales très-strictes.

Le droit anglais ne connaît pas de procédure secrète. Dès le commencement de l'affaire, tout y est public et se passe contradictoirement entre l'accusateur et l'accusé. La forme de l'instruction préparatoire est orale, généralement aussi publique. Le prévenu y est toujours présent. La pratique a autorisé l'admission d'avoués. Le juge, en avertissant le prévenu de ne faire aucune déposition dont on eût pu s'armer contre lui, comme d'une preuve, dans le cours du procès, ne faisait autrefois que suivre une impulsion du sentiment de la noblesse de son caractère de magistrat

(1) Gneist, II, 312.

(2) An Act to facilitate the performance of duties of justices of peace out of sessions, with respect to persons charged with indictable offences.

(*nobile officium*). Depuis, la loi de 1848 lui a fait de cet avertissement un devoir formel.

Le juge ne peut, à moins de s'exposer à une peine, jamais renvoyer le débat de l'affaire (*commitment for reexamination*) à plus de huitaine. Cet ajournement a lieu par un ordre écrit (*warrant*). Si le délai d'ajournement du procès ne dépasse pas trois jours, il suffit de l'avis donné, de vive voix, au constable d'amener le prévenu. Le plaignant (*prosecutor*) et les témoins sont obligés de donner caution (*recognizance*), pour leur comparution dans la suite du procès. S'ils refusent, on peut les faire emprisonner incontinent, sur un mandat de dépôt (*warrant of commitment*).

§ 5. *Les juges de paix en matière civile.*

Un juge de paix ne doit jamais décider sur un titre de propriété ou le titre d'un droit réel quelconque. Cependant, en matière de dîmes en retard, lorsque l'obligation du payement de celles-ci n'est pas contestée en elle-même, deux juges de paix peuvent décider sommairement, jusqu'à une valeur de dix livres sterling, à l'exclusion des tribunaux ecclésiastiques (actes de la v-vi[e] année du règne de Guillaume IV, chapitre 74, § 1, et de la iv-v[e] du règne de Victoria, chapitre 36).

Dans un litige de possession, les juges de paix, maires et shériffs peuvent, un jury entendu, réintégrer en possession la partie violemment dépossédée (*by forcible entry*). Mais, comme la voie de l'action civile ordinaire rapporte au plaignant, s'il a gain de cause, le triple de ses frais en dommages et inté-

rêts, cette voie est presque généralement préférée (1).

Des lois modernes (de la vingtième année du règne de George III, chapitre 19; de la sixième du même règne, chapitre 25; de la quatrième de George IV, chapitre 29, et de la cinquième du même, chapitre 96) ont conféré aux juges de paix une juridiction civile sur les différends concernant les salaires des artisans et des ouvriers de fabrique, jusqu'à cinq livres sterling, et les gages des domestiques ruraux, jusqu'à dix livres sterling (2). Ils décident, en outre, les contestations entre matelots et capitaines ou patrons de navires. Ces magistrats sont aussi juges des affaires sommaires dérivant de contestations sur des baux de ferme et loyers. Enfin, depuis un acte de la I-IIe année du règne de Victoria, chapitre 74, deux juges de paix peuvent y conclure sommairement à l'expulsion (*exmission*), pour un objet dont l'importance n'excède pas vingt livres sterling.

CHAPITRE IX.

SESSIONS DE LA JUSTICE DE PAIX.

Petites sessions. — Sessions spéciales. — Sessions trimestrielles. — Convocation de celles-ci. — Le garde des archives. — Le clerc de la justice de paix. — Taxation. — Nomination de fonctionnaires. — Grand jury. — Attributions pénales des juges de paix. — Appel aux sessions trimestrielles. — *Contempts of court.*

Dans la juridiction collective des juges de paix, il y a lieu de distinguer, tout d'abord, entre les petites

(1) Gneist, II, 322.
(2) Gneist, II, 301, 320. — Voir aussi R. Jenery Shee, 380.

sessions et les sessions spéciales (*petty and special sessions*). Les premières consistent dans la réunion concertée de deux ou plusieurs juges de paix. Dans toutes les affaires qui s'y décident, et ceci ne s'applique pas moins aux sessions spéciales et trimestrielles, il faut toujours, pour la décision, l'accord des juges de paix siégeant.

On appelle sessions spéciales les sessions de commande de tous les juges de paix d'un district, *riding* ou division, d'un *hundred* ou d'un bourg, auxquelles doivent être invités tous les juges de paix du district respectif. Cependant la présence de deux juges de paix y suffit aussi, le plus souvent, pour la validité des décisions.

Voici quelles sont les attributions de ces magistrats, dans les sessions spéciales :

1° Ils ont à confirmer les inspecteurs des pauvres. Dans les villes, les juges de paix municipaux nomment les inspecteurs du ressort municipal, d'après un acte de la douzième année du règne de Victoria, chapitre 9; sauf à Londres, où chaque alderman choisit les inspecteurs nécessaires dans son quartier. Si des membres de la commune croient que la nomination a porté sur des sujets impropres à cet emploi, ils peuvent en appeler aux sessions trimestrielles.

2° Les juges des sessions spéciales nomment les constables, lorsque cette nomination n'est réservée ni à un seigneur territorial, ni à une *court-leet*.

3° Ils règlent certaines affaires et révisent les comptes des travaux concernant les routes.

4° Ils décident des réclamations élevées au sujet des cotes de la taxe des pauvres. Il y a appel de leur décision à la session trimestrielle. Les plaignants peu-

vent même s'adresser immédiatement à celle-ci. L'appel aux hautes cours est toujours admis.

5° Ils vérifient les listes du jury et les envoient rectifiées au high-constable.

6° Ils accordent des permis de chasse et des licences, pour la vente du gibier comme pour le débit des boissons.

7° Ils jugent certains petits délits dont la connaissance leur est spécialement attribuée.

8° Ils statuent sommairement sur les demandes d'aliments formées contre le père d'un enfant illégitime (*orders in bastardy*). Autrefois cette action appartenait à l'administration des pauvres; depuis un acte de la VII-VIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 101, elle appartient à la mère.

Les sessions trimestrielles (*quarter sessions*) des juges de paix, qui se tiennent dans la première semaine après les 21 mars, 24 juin, 11 octobre et 28 décembre de chaque année, ont infiniment plus d'importance que les sessions spéciales.

Avant chaque session ordinaire ou extraordinaire, deux juges de paix doivent sommer le shériff du comté de faire citer un grand jury et toutes les personnes dont l'office peut être nécessaire, à savoir, outre les shériffs, les juges de paix du comté, le personnel du grand et du petit jury, le garde des rôles, les *high-constables, bailiffs, coroners* et geôliers, ainsi que les parties et témoins dans les procès. Le garde des rôles (*custos rotulorum*), juge de paix chargé de la garde des archives et de la conservation des actes, par nomination spéciale du souverain, est président d'honneur du collége. Ordinairement, le lord-lieutenant du comté est en même temps garde des rôles. Mais à Durham, cet office est

rempli par l'évêque. Il ne peut être donné autrement qu'à un juge *quorum* (1).

Le principal des officiers non judiciaires fonctionnant aux sessions trimestrielles est le secrétaire du comté (*clerk of the peace*). C'est toujours un homme de loi, nommé par le garde des rôles et fonctionnant *during good behaviour*, c'est-à-dire sa vie durant. Il est, à défaut d'un légiste muni des pouvoirs du dénonciateur, chargé de rédiger les pièces de l'accusation, ainsi que de présenter l'acte d'accusation au jury de mise en accusation. Auprès des sessions spéciales et des petites sessions, des greffiers de juges de paix (*clerks of justices*) dressent les procès-verbaux.

Les sessions trimestrielles s'ouvrent par la recommandation du silence dans l'auditoire et le cri : Oyez! oyez! oyez! On fait ensuite lecture de la commission de paix, et on appèlle les personnes qui ont à prêter des serments d'office.

Ces cours de session constituent la représentation principale et la plus directe de l'intérêt de comté. Elles ont pouvoir de taxer les habitants du comté et de faire des règlements obligatoires, dans les termes de la loi.

Chargées du maintien de la paix publique, elles décident sans jury, en matière de cautions pour bonne conduite et de détention de vagabonds.

En qualité de fonctionnaires administratifs, les juges de paix statuent, dans les sessions trimestrielles, sur les constructions nécessaires pour l'installation des prisons et des tribunaux, ainsi que sur le remaniement des divisions du comté et des circonscriptions communales;

(1) Bowyer, 333.

ils participent à l'administration des pauvres, ils établissent des magasins, pour l'équipement de la milice, et réunissent les fonds pour l'entretien de ces magasins; ils délivrent des concessions, pour l'établissement de maisons d'aliénés par entreprise particulière, de fabriques de poudre à canon et d'abattoirs (*slaughtering houses*), et ils coopèrent à l'organisation des caisses d'épargne. Ils font contrôler les poids et mesures par des inspecteurs spéciaux, qu'ils nomment dans ces réunions. Les premiers constables (*chief constables*) du comté, le constable surintendant (*superintending*) du district ou, comme on dit, de la division, le constable chargé de la surveillance de la maison de détention, ainsi que le trésorier du comté, les inspecteurs (*surveyors*) des ponts du comté et les percepteurs des péages de ces ponts, sont tous également nommés dans ces sessions. Enfin, les sessions trimestrielles continuent à former la première instance ordinaire en matière de réclamations contre l'impôt, ce qui n'empêche pas que ces affaires ne puissent être renvoyées à une haute cour, dès que la cause se trouve en état.

En vertu de leur compétence de cours de police, les sessions trimestrielles décident notamment aussi les contestations entre maîtres et apprentis.

En outre, les juges de paix fonctionnent, dans les sessions trimestrielles, avec l'adjonction d'un grand jury, comme chambre de mise en accusation, soit personnellement comme juges d'instruction. Ce grand jury ne se composait, originairement, que de chevaliers, comme le grand jury des juges en voyage. Maintenant

(1) Gneist, II, 374, etc., 396, etc.

la qualification des jurés, pour le grand jury des sessions trimestrielles, est la même que pour les membres du petit jury. Le shériff députe à chaque session vingt-quatre membres du grand jury et, pour le petit jury, douze, vingt-quatre, trente-six, quarante-huit personnes qualifiées pour ces fonctions, ou plus même, selon les besoins. Tout jury, non excepté le grand jury des juges royaux, qui a un caractère tout aristocratique, doit être considéré comme un comité communal du comté ou du district. Le grand jury des juges en tournée, en majeure partie formé de juges de paix, participe également à l'administration du comté. On y prend des résolutions sur l'administration comitale, les travaux publics, la police de sûreté et la police sanitaire. Autrefois les membres de ce jury prenaient acte de certains griefs locaux, pour les faire soumettre au roi par les juges en voyage (1).

Comme la juridiction des juges de paix concourt avec celle des juges royaux, ils peuvent renvoyer des accusés devant le petit jury, et même les juger avec l'aide d'un jury de l'espèce. Les juges de paix ne prononcent jamais collégialement. Dans les affaires qui ne peuvent être traitées sommairement, il n'y a jamais que deux juges fonctionnant d'une manière active; il faut, par conséquent, l'assistance de deux juges de paix *quorum*, pour le moins, à chaque session trimestrielle. Cependant il peut y avoir simultanéité de plusieurs audiences.

Les juges de paix, même aux sessions trimestrielles, ne sont compétents que pour juger des crimes prévus par la *common law*. Cependant il ne leur appartient

(1) Gneist, II, 413.

pas de décider dans les cas pouvant entraîner la peine capitale, mais leur devoir est de renvoyer aux hautes cours du royaume toutes les affaires difficiles et d'une importance majeure. Il ne leur est permis de connaître des violations du droit statutaire qu'autant que la loi leur en attribue la décision. Depuis un acte de la v-vi[e] année du règne de Victoria, chapitre 38, les cas soustraits au jugement des sessions trimestrielles, comme à celui des recorders municipaux, sont : la haute-trahison, le meurtre et les autres félonies capitales, les félonies pouvant entraîner la déportation à vie, autrement que dans un cas de récidive, la non-révélation d'un acte de haute trahison (*misprision of treason*), les autres crimes politiques, le parjure, la fabrication de fausse monnaie, la bigamie, le crime d'incendiaire, les accouchements clandestins, les délits de presse qui ne tombent pas dans la catégorie du libelle, la corruption, la conspiration, la falsification d'actes. Par contre, elles connaissent encore de la plupart des cas de délits moindres ou *misdemeanours*, comme par exemple de ceux de libelle et de voies de fait (*assault*). Ordinairement les attorneys de province fonctionnent comme avocats dans ces causes (1). Quelquefois les sessions trimestrielles accompagnent leur jugement d'un pourvoi en grâce auprès de la couronne.

Depuis la Restauration, les sessions trimestrielles forment l'instance d'appel pour les décisions individuelles des juges de paix et de certaines autorités inférieures, de nouvelle création. Cependant l'appel n'est admis pour les affaires non sommaires, que s'il

(1) Bowyer, 333.

est expressément autorisé, et, pour les affaires pénales sommaires, que s'il n'est pas expressément interdit. En appel aussi, les juges de paix procèdent publiquement et oralement, d'ordinaire sans jury. Relativement au point de droit, on peut, depuis un acte de la xx-xxi[e] année du règne de Victoria, chapitre 43, appeler du premier juge au banc de la reine. Dans ce cas, le premier juge envoie un mémoire constatant l'état de la cause. Les procès civils ne peuvent arriver devant les sessions trimestrielles que par voie d'appel.

Chaque juge de paix, individuellement comme aux sessions spéciales et trimestrielles, a le droit de punir toute désobéissance à la cour (*contempt of court*). Les injures proférées contre ces magistrats, dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que toute espèce de propos outrageants tenus sur leur compte, sont punies plus sévèrement que des injures adressées à de simples particuliers.

CHAPITRE X.

RECOURS DES DÉCISIONS DE LA JUSTICE DE PAIX AUX COURS SUPÉRIEURES.

Responsabilité des juges de paix. — Prise à partie. — Mode de destitution des juges de paix. — Writ de certiorari. — Appel aux hautes cours du royaume. — Mandamus.

Les juges de paix, comme tous les juges de record, ne peuvent être poursuivis pour des erreurs de droit; cependant ils sont personnellement responsables de tous les actes de leur office. La loi les protège con-

tre toute action vexatoire et n'accorde qu'un délai de prescription très-court pour les réclamations élevées contre eux, au sujet de tout ce qui se rattache à l'exercice de leurs fonctions.

Les juges de paix accusés d'avoir manqué à leurs devoirs de magistrats jouissent du bénéfice d'un for local et du jugement par un jury. Lord Tenterden dit, au sujet des limites de la responsabilité de ces juges inférieurs comme de tous les juges, « qu'il vaut mieux laisser faire tort à un individu qu'arrêter la marche de la justice, par des scrupules perpétuels. » Un juge de paix transgressant les bornes de sa juridiction, l'acte dont il s'est rendu coupable est puni comme *trespass*. Tant que les juges de paix se tiennent dans la sphère d'action de leur pouvoir officiel, ils ne peuvent être punis que pour des actes entachés de dol (*malicious acts*); « car, » dit le *chief justice* Abbott, « on ne regarde pas si ce qu'ils ont fait était réellement bien fait, mais quels ont été leurs mobiles. La loi ne les atteint que si ces derniers ont été coupables. Punir des hommes qui administrent gratuitement un office public, pour le fait d'une erreur ou d'une méprise, cela peut être de droit dans un État régi despotiquement et vis-à-vis d'un peuple opprimé, mais est incompatible avec la jurisprudence de ce royaume (1). » On a ainsi pourvu, en Angleterre, à ce que l'autorité eût une latitude suffisante pour l'exercice de son pouvoir.

Cela confirme précisément l'excellence de l'institution du jury, qui, sans préjudice de l'entière liberté de l'accusation, et sans qu'il existe un monopole de

(1) R. Jenery Shee, 380, 381.

celle-ci réservé à un ministère public, protége efficacement, dans ce pays, les fonctionnaires contre toute poursuite injuste ou malveillante.

Mais un plaignant obtient-il un verdict contre un juge de paix, pour des faits de corruption, de partialité et de malveillance dans les mobiles du juge, il est fondé à réclamer une indemnité du double de ses frais. Dans cette catégorie de demandes rentrent, par exemple, les cas d'arrestation injuste, du refus non justifié d'une concession, etc. (1).

Il n'est plus d'usage, en Angleterre du moins, de destituer des juges de paix pour des raisons politiques. Cependant le lord chancelier peut, sur une plainte à lui adressée, congédier un juge de paix par un writ. Il y procède ordinairement en délivrant une nouvelle commission générale, dans laquelle est omis le nom du magistrat destitué.

Comme toute l'autorité de la justice de paix est considérée comme une délégation du souverain, celui-ci, c'est-à-dire les cours du royaume agissant en son nom, peuvent aussi évoquer à leur for toutes les affaires de la compétence des tribunaux de paix. C'est ce qui a lieu par un writ de *certiorari* de la part du banc de la reine, lorsqu'on se défie de l'influence de préjugés locaux, que le juge de paix outre-passe sa compétence, ou que l'on se croit fondé à soupçonner de la corruption ou des manœuvres répréhensibles (*for fraudulent and collusive purposes*). Il est beaucoup d'affaires dans lesquelles l'usage du writ de *certiorari* n'est pas admis; cependant un writ de l'espèce peut être demandé par l'attorney général, même en pareil cas,

(1) Gneist, II, 479, 483.

dans un intérêt public, comme aussi lorsque cet officier de la couronne le croit absolument nécessaire dans l'intérêt d'un particulier. Il est d'ailleurs applicable à toutes les réclamations contre des décisions judiciaires, dans le domaine de la procédure sommaire notamment, comme aussi contre les décrets de mise en accusation (1). Le banc de la reine, après avoir attiré ainsi une affaire à son for, décide en première instance. De ses décisions, il y a toute la filière d'appel ordinaire, jusqu'à la chambre haute.

On peut également se pourvoir auprès de celle-ci, dans le cas d'appel au banc de la reine sur un writ d'erreur, à propos d'une bévue dans le point de droit, ou d'une transgression des limites de la peine (2).

Dans le cas de déni de justice, sur un pourvoi en appel notamment, le banc de la reine rend, au nom de celle-ci, un writ de *mandamus*, enjoignant au premier juge de prononcer. Ce n'est là, toutefois, qu'un moyen de droit subsidiaire, que le juge peut accorder sous cette forme, s'il le croit nécessaire; mais il n'y est point obligé (3). Le writ de *prohibition*, que nous avons déjà mentionné en traitant des tribunaux ecclésiastiques, ne peut être opposé qu'aux tribunaux séculiers autres que la justice de paix.

Enfin, nous avons vu que, lorsqu'il s'agit de questions de droit importantes, le banc de la reine peut être directement chargé de les décider, de la part des juges de paix mêmes.

(1) Blackstone, IV, 321, 272.
(2) Gneist, II, 469, 471.
(3) Blackstone, IV, 441.—Bucher, 214.

Voilà à grands traits, dans la forme de son organisation actuelle, l'institution si intéressante de la justice de paix anglaise, sans pareille sur le continent. C'est, il faut le reconnaître, une institution tout aristocratique, des pieds à la tête, mais qui permet à la gentry de concentrer dans ses mains presque toute l'administration comitale, dont elle simplifie considérablement les rouages.

CHAPITRE XI.

POLICE DU COMTÉ.

Constables communaux. — Police nouvelle. — Police municipale. — Frais. — Subordination des officiers de police. — Attaques et violences contre les personnes. — Responsabilité. — Défiance contre la police moderne. — Constables spéciaux. — Les gens du peuple, en Angleterre, ont-ils beaucoup de respect pour la loi?

Le statut de la V-VI[e] année du règne de Victoria, chapitre 101, essaya encore une fois de ressusciter l'ancienne police communale. Il déclare propre aux fonctions de constable tout homme, de vingt-cinq à cinquante-cinq ans, taxé à raison d'une rente foncière annuelle de quatre livres sterling. Ces constables fonctionnent dans tout le comté, ainsi que dans la franchise. Ils sont choisis par les juges de paix, sur la liste des personnes aptes à cet office, qui leur est adressée par la *vestry*. Un autre statut de la même année, chapitre 109, permit en même temps aux paroisses de nommer un ou plusieurs constables rétribués. Le traitement de ceux-ci est fixé par la *vestry*, mais la résolution de la commune a besoin d'être confirmée par le gouvernement.

Des dispositions plus récentes ont presque entièrement écarté les anciens notables, ou plutôt ne leur ont laissé, dans la commune, que des attributions insignifiantes, l'acte de la XIX–XX[e] année du règne de Victoria, chapitre 69, ayant positivement introduit dans toute l'Angleterre une police centralisée comme celle du continent. Les partisans reconnus des institutions continentales en Angleterre, lord Palmerston, alors premier ministre, et lord Brougham, furent les parrains de cet acte. Une loi antérieure de la III–IV[e] année du règne de Victoria, chapitre 88, n'avait fait, d'abord, que permettre aux autorités locales l'introduction de cette organisation de police, qui fut ensuite rendue obligatoire par la loi de 1856 (1). La police de Londres servit de modèle. Déjà le statut de la V–VI[e] année du règne de Guillaume IV, chapitre 76, §§ 76-78, avait recommandé ce système aux corporations des villes, dans lesquelles il existe aujourd'hui presque partout. Les comités de vigilance et de sûreté (*watch-committees*) du conseil municipal, comme investis de la direction de police, sont tenus d'adresser à ce sujet des rapports trimestriels au ministre de l'intérieur. Cependant ces villes ont laissé pour la plupart à leur police son caractère local.

La loi précitée sur la police, de la XIX–XX[e] année du règne de Victoria, chapitre 19, autorise le conseil privé à établir, dans les comtés, des districts de police spéciaux, et met les sessions trimestrielles en demeure d'introduire partout cette mesure, à partir du 1[er] décembre 1856. Les frais sont couverts par une taxe additionnelle aux impôts communaux (*police rate*),

(1) Toulmin Smith, 127.

fixée par la session trimestrielle. Quand ce fait de l'établissement d'une police conforme aux prescriptions de la loi est certifié par le ministre de l'intérieur, l'État se charge d'un quart des frais d'entretien. Le ministre a le droit de faire, pour tout ce qui concerne l'administration, la rétribution et l'équipement de la police active, des règlements qui acquièrent force obligatoire, à la condition toutefois d'être communiqués au parlement.

La reine peut nommer temporairement trois inspecteurs généraux de la police des villes et comtés du royaume. Ces fonctionnaires peuvent être à tout instant révoqués. Un constable en chef est à la tête de la police de chaque comté. Il est nommé par la session trimestrielle, mais doit être confirmé par le ministre de l'intérieur. En vertu d'une loi de la III–IVe année du règne de Victoria, chapitre 88, les juges de paix, dans leurs sessions, nomment, pour chaque district, des inspecteurs dans les conditions d'âge de quarante ans au plus, et de taille de cinq pieds sept pouces anglais au moins, sans chaussure, ainsi qu'un certain nombre d'officiers subalternes.

Il est rarement fait application des peines sévères anciennement édictées pour les cas de résistance à des fonctionnaires. De nos jours ces délits, jugés sur une instruction sommaire, sont le plus souvent punis assez légèrement (1).

La police anglaise se distingue encore de celle du continent, comme subordonnée aux autorités municipales, dans toutes les villes, érigées en corporations, qui n'ont pas arrêté la fusion de leur police avec celle du comté,

(1) Gneist, II, 445.

et aux juges de paix, dans les comtés. Il faut ajouter que la première est une police de sûreté simplement préventive, et que chaque officier ou agent y est personnellement responsable des actes de son service. Pour les lésions de droit sans gravité, commises dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que pour les infractions de discipline, il est soumis à la juridiction sommaire des juges de paix et des juges de police. Les agents de la police peuvent aussi être poursuivis par les voies du droit civil, pour leurs actes officiels. Mais la loi les protége, de même que les juges de paix, contre toute action vexatoire, toutes les fois qu'ils ont agi de bonne foi, dans l'exercice de leurs fonctions (1).

Néanmoins la nouvelle police est regardée d'un œil de défiance par tous les partisans de l'ancienne liberté communale, et non tout à fait sans raison, comme il paraît du moins. Bornons-nous à rappeler, à ce propos, une dénonciation faite au *Times*, le 3 mai 1856, par M. Thomas Sutton, chapelain de York-Castle. Cet ecclésiastique y accusait les agents de la police de continuer illégalement l'espionnage sur les détenus remis en liberté, à l'expiration de leur peine, de les empêcher d'avoir du travail et même de les ramener au crime par leurs manœuvres (2).

L'institution des constables spéciaux a été réorganisée, comme nous l'avons vu à la première section. Une loi de la I-IIe année du règne de Victoria, chapitre 80, autorise les juges de paix, en cas de troubles imminents, parmi les ouvriers des chemins de fer, des canaux ou des manufactures, et nécessitant l'appel de constables spéciaux, à ordonner aux compagnies des

(1) Toulmin Smith, 131.
(2) Toulmin Smith, 395.

canaux et chemins de fer ou autres intéressés, d'indemniser ces constables du temps perdu (1).

Parmi les fables dont on s'entretient sur le continent, au sujet de l'Angleterre, il faut mentionner celle du grand respect que l'on prête au commun peuple de cette contrée pour la loi et ses représentants, en s'émerveillant, à ce propos, de l'effet magique de la baguette du constable devant laquelle chacun, dit-on, s'incline aussitôt plein de déférence. Or il est bien difficile d'admettre que le bas peuple d'Angleterre, inculte et indomptable comme il l'est, habitué à ne se faire valoir dans l'État que par des coups de poing, pour avoir sa part du gâteau de la corruption électorale, puisse être animé d'un bien grand respect pour les abstractions de la loi. Le fait est qu'il a toujours eu et a encore grandement peur du large pouvoir discrétionnaire des juges de paix, en matière pénale, et cette crainte explique sa docilité, quand elle n'est pas un mythe. La police de Londres n'a-t-elle pas été véritablement obligée, dans le temps, de conquérir son autorité sur la populace de vive force? Quant au fameux tronçon de baguette (*truncheon*), s'il est très-court, il est aussi très-gros et farci de plomb à un bout. C'est donc une arme très-respectable, un vrai casse-tête, et, dans les émeutes de la rue, en Angleterre, ce petit bâton, que l'on dit environné du respect de tous les Anglais, cause d'affreuses blessures à la tête, lesquelles, pour différer de celles qui résultent des coups de taille ou de plat de sabre de nos sergents de police, n'en sont, assurément, ni moins douloureuses, ni surtout moins dangereuses. En janvier 1862 encore, on a vu, devant

(1) Toulmin Smith, 132.

un des tribunaux de police de Londres, le cas d'un garnement qu'un constable avait voulu arrêter, et qui, parvenu à lui arracher des mains la *baguette vénérée*, en avait si fort maltraité le pauvre *policeman*, qu'on l'emporta sans connaissance à l'hôpital, probablement estropié pour toujours. Ce qui est vrai, c'est que l'Anglais des classes aisées ne voit pas dans la police une institution vexatoire, avec des agents et représentants possédés de la manie de se mêler de tout, et généralement la police anglaise, lorsqu'un des siens est attaqué, trouve dans ce public un tout autre appui que ses sœurs du continent.

LIVRE VII.

LE PARLEMENT.

CHAPITRE I[er].

APERÇU HISTORIQUE.

Le parlement est le premier corps politique de l'État.— Le Witenagemote. — La *curia regis*. — Son pouvoir grandissant. — La grande charte. — Le droit de refuser l'impôt. — Les députés des comtés, des villes et des bourgs. — Séparation en chambre haute et chambre basse. — Ruine de la pairie féodale. — Impuissance de la chambre des communes, sous les Plantagenets. — Son droit de priorité dans la discussion des lois financières. — Pouvoir législatif du souverain. —. Pétitions. — Votes de défiance. — Conseillers du souverain éloignés de sa personne, à la demande du parlement. — Accord du roi et de son parlement contre Rome et le clergé.— Ouverture du parlement.— Instructions données par les électeurs. — Le *liberum veto*.— Faiblesse du parlement, sous les Tudors. — Conflits entre les deux chambres, sous Élisabeth. — La parole, sous son règne, n'est pas libre. — Point d'impôts levés sans le consentement du parlement, sous les Tudors. — Opposition contre Élisabeth.— *Bills of attainder*. — Jacques I[er] et son parlement. — Conflit de Charles I[er] avec ses parlements. — Accroissement de l'autorité du parlement, sous la Restauration. — La Révolution. — La déclaration des droits. — Suprématie du parlement. — Gouvernement des partis. — *Mutiny* et *septennial acts*. — Impuissance des deux premiers Georges. — Tentative de George III d'affermir sa prérogative. — Changements dans l'organisation du parlement, depuis la Révolution.

Le parlement d'Angleterre, le roi, les lords et les communes, assemblés à Westminster, forment le premier corps de l'État dans l'empire britannique.

Les Anglo-Saxons avaient un grand conseil national, appelé « witenagemote », c'est-à-dire l'assemblée des plus sages (*wittigsten, tha witan*), ou bien aussi « Michel-Synot, Michel-Gemote ». Il se composait de hauts prélats, d'abbés, des ealdormen de chaque comté ou shire et des autres hommes nobles et sages du royaume. On ne sait si les thanes inférieurs participaient à ce conseil. Les villes, comme telles, n'y étaient probablement pas représentées. En général, les Saxons ne paraissent avoir connu qu'un droit de suffrage personnel, point de représentation (1).

Le witenagemote, aussi bien que les droits politiques des Saxons, disparut avec la conquête, après laquelle il n'y a plus trace d'une assemblée législative, en Angleterre. La *curia regis* des rois normands n'était qu'un conseil sans pouvoir (2). Elle se réunissait ordinairement lors des fêtes de la cour, et on la consultait, à cette occasion, sur les affaires d'État d'une importance majeure. Le roi invitait qui il voulait à ses jours de cour, qui étaient en même temps des jours de justice. Ces assemblées des barons coïncidaient avec les conciles ecclésiastiques (3). Au concile général que le roi Étienne convoqua en 1136, figuraient deux archevêques, quinze évêques, le chancelier, trois comtes (*earls*), deux constables, deux chambellans, un écuyer tranchant (*dapifer*), quatre échansons (*butlers*) et six barons. Les petits feudataires (*tenentes in capite*) venaient rarement; d'abord, parce qu'il était très-onéreux d'y aller en personne; puis aussi, parce que les

(1) Lappenberg, I, 577.
(2) Hallam, *Moyen Age*, II, 322.
(3) *Ibid.*, III, 4, etc.

rois ne les regardaient pas d'un œil favorable, à cause de leur dépendance des grands barons.

L'importance de ces jours de cour s'accrut peu à peu, avec le déclin du pouvoir des rois normands. Déjà Henri II prit l'habitude de convoquer ces réunions plus souvent pour délibérer sur des affaires importantes du royaume.

La grande charte définit, pour la première fois, les droits particuliers des barons, en matière de taxation et de législation. D'après cette charte, Londres même ne devait pas payer d'aides sans le consentement des barons. Les invitations à la Cour du Roi devaient être faites, celles des grands barons, des évêques et des archevêques, par un writ sous le grand sceau, les autres, collectivement, par le shériff. Un comité de vingt-cinq barons, parmi lesquels figurait le lord-maire de Londres, devaient être les conservateurs de la grande charte. Ce comité se recrutait lui-même. Les barons usèrent fréquemment de leur droit de refuser les subsides, regardés comme des contributions volontaires. Henri III ayant allégué, en 1237, ses fortes dépenses pour le mariage de sa sœur avec l'empereur, ils lui répondirent : « Vous ne nous avez pas consultés sur ce mariage; nous ne saurions donc avoir à pâtir de votre faute. » En 1244, tous les subsides furent refusés, et le roi, pour se tirer d'affaire, dut extorquer quinze cents marcs d'argent à la ville de Londres (1).

La grande charte fut aussi violée souvent, en ce qui regardait la convocation des barons. En 1255, ils se plaignirent de l'oubli de beaucoup d'entre eux, et re-

(1) Hallam, *Moyen Age*, II, 330.

fusèrent les subsides. Simon de Montfort n'appela, en 1265, à son parlement que vingt-trois pairs temporels, en passant sur tous les autres.

Dès avant la grande charte, il y eut des exemples de députés de la noblesse inférieure appelés à la Cour du Roi. En 1213, on manda tout l'ordre équestre à Oxford, où quatre chevaliers de chaque comté reçurent, en même temps, une invitation spéciale pour conférer avec le roi de certaines affaires (1). En 1226, Henri III fit élire quatre chevaliers par l'ordre équestre du comté de Lincoln, pour l'examen des griefs élevés contre le shériff (2). Le 11 février 1254, deux chevaliers de chaque comté furent invités à représenter les autres. En sus des vingt-trois barons temporels déjà mentionnés, Simon de Montfort convoqua à son parlement de 1265 deux chevaliers par comté, quatre représentants pour chacun des « cinque ports » et deux pour York, Lincoln et d'autres grandes villes. Il est difficile de déterminer si ce fut là une innovation (3).

Sous Édouard Ier s'établit l'usage de ne plus appeler du tout les petits feudataires au conseil de la nation, mais de faire élire par eux, en compensation, des députés de leur ordre dans chaque comté. Il dépendait du roi de fixer le nombre de ces représentants. En 1295, Édouard Ier, suivant le précédent de Simon

(1) « Quatuor disertos milites de comitatu tuo » (c'est au shériff que le roi s'adresse) « ad loquendum nobiscum de negotiis regni nostri. » (Palgrave, *Formation et progrès de l'État britannique*, cité par Pauli, IV, 676, etc.)

(2) « Militibus et probis hominibus... quod quatuor de legalioribus et discretioribus militibus ex se ipsis elegerint, qui ad diem illum sint apud Lincoln, pro toto comitatu. » (Rot. Claus., 10 ; Henr. III, chap. 13.)

(3) Pauli, IV, 476, etc.

de Montfort, appela de même au parlement des représentants des villes et des bourgs, « puisqu'il était juste que des affaires intéressant tout le monde eussent aussi l'approbation de tous (1). » Ces députés, en nombre longtemps très-variable (2), étaient élus par les autorités municipales et recevaient des indemnités de voyage et de séjour. Le bas clergé aussi était quelquefois convoqué au parlement, pour s'y taxer luimême, comme il arriva sous Richard II (3).

Déjà sous les trois premiers Édouards, le parlement s'était parfois divisé en comités (*itio in partes*). Dans ce cas, le roi délibérait avec chacun en particulier (4), mais ce fut la *Curia Regis*, la cour des barons, qui resta le véritable et principal noyau du parlement. La séparation définitive de celui-ci en deux chambres, la haute et la basse, ne s'accomplit qu'en 1377, sous Richard II. Ce fut en cette année que la chambre des communes élut, pour la première fois, un Orateur (*speaker*) dans la personne du chevalier Pierre de la More, du comté de Herford (5).

Sous les Plantagenets aussi, les barons continuèrent à ne siéger à la chambre haute que comme représentants de leurs fiefs. En perdant leurs manoirs et castels, ils perdaient aussi le droit de siéger au parle-

(1) Pauli (III, 139) doute de l'authenticité du statut de ce roi « *De tallagio non concedendo,* » portant entre autres : « Nullum tallagium vel auxilium per nos vel heredes nostros in regno nostro ponatur, seu levetur, sine voluntate et assensu archiepiscoporum, episcoporum, comitatum, baronum, militum, burgensium et aliorum liberorum... de regno nostro (cap. III). Nihil capiatur de certo nomine, vel occasione malatot (maletôt) de sacco lanæ. »

(2) Crabb, 227.

(3) *Ibid.*, IV, 672.

(4) Pauli, III, 682, etc.

(5) Crabb, 232.

ment. La présence des évêques à la chambre haute était motivée par une fiction. On les y admettait comme titulaires, par succession, de plusieurs anciennes baronnies censées dépendantes de leurs siéges épiscopaux. Henri VI encore attacha le titre d'*earl* à la possession du château d'Arundel. Mais, déjà du temps de Richard II, et finalement par suite des guerres des deux Roses, la pairie se transforma en dignité personnelle. Dès lors, il ne fut plus nécessaire de justifier de la possession d'un fief; il suffit au noble d'apporter la preuve que ses ancêtres avaient siégé à la chambre haute en vertu d'un writ de convocation (*writ of summons*), pour établir son droit à la pairie.

La chambre basse resta impuissante, vis-à-vis du roi comme vis-à-vis de la chambre haute, jusqu'à l'usurpation de la maison de Lancastre. Il n'y avait pas encore de corporations de villes ayant un droit de représentation bien déterminé. Édouard III crut une fois devoir nommer les députés lui-même, et mainte ville, ayant reçu le droit d'élection, le reperdit ensuite. A cette époque, d'ailleurs, la représentation n'était pas regardée comme un avantage, mais comme une charge. Les subsides votés, les communes se séparaient d'ordinaire. On les vit souvent prier la chambre haute de leur procurer des informations, et celle-ci envoyer dans l'autre chambre des prélats et des barons, pour l'instruction des communes (1).

Le droit de celles-ci de voter l'impôt était de nature assez précaire. Édouard III leva un impôt qu'il crut suffisamment justifié par l'assentiment des prélats, comtes et barons, et de quelques communes. En 1347,

(1) Crabb, 233.

les lords votèrent tous les subsides à eux seuls (1). On ne cessa d'imposer des taxes sans le consentement des communes que depuis la maison de Lancastre. En 1400 déjà, le parlement commence à faire dépendre le vote des subsides du redressement de ses griefs par le roi. Sous Henri IV, la chambre des communes acquit aussi le droit de priorité des délibérations et du vote sur tous les bills de finance (2).

Sous les Plantagenets, le roi avait été, en droit, l'unique législateur. Le parlement ne l'assistait que comme une assemblée consultative, qu'il s'adjoignait pour approuver les lois et leur donner ainsi plus de force. Dans les Annales de la vingt-troisième année du règne d'Édouard III, il est dit : « Que le roy fait les lois par assent des pères et de la commune, et non par les pairs et la commune. » La sanction du parlement n'était jamais nécessaire pour valider une ordonnance royale (3). Ainsi, Édouard I[er] introduisit seul et de sa propre autorité le droit anglais dans le pays de Galles. La formule initiale des statuts « *Rex constituit* » exprime formellement l'autonomie législative du roi (4). Le parlement n'avait pas plus d'initiative dans la rédaction des lois. Son affaire principale, outre le vote des fonds, était d'accueillir les griefs du peuple et de porter ses doléances ou ses propres griefs, sous la forme de pétitions diétales, devant la majesté du trône. A l'ouverture de chaque parlement, il était fait, aux portes de celui-ci, lecture de proclamations invitant tous ceux qui se trouvaient lésés par des actes du gou-

(1) Pauli, III, 682, etc.
(2) *Ibid.*, V, 660.
(3) Crabb, 238.
(4) Crabb, 234.

vernement à présenter leurs doléances à un comité nommé par le roi, et formé de quelques pairs, évêques et juges (*receivers and tryers of petitions*). Ce comité renseignait les pétionnaires sur la marche à suivre dans leur recours judiciaire, et les renvoyait, selon la nature de leurs griefs, tantôt aux tribunaux compétents, tantôt au conseil privé ou à l'échiquier (1).

Les communes venaient-elles de leur propre chef exposer des griefs au roi, elles le faisaient dans les termes les plus humbles, tels que ceux-ci : « Nos pauvres communes prient et supplient par Dieu et en œuvre de charité (2). » Le roi donnait-il suite à ces pétitions, elles acquéraient force de loi ; ne les admettait-il que comme bases de lois nouvelles, les juges avisaient eux-mêmes à la rédaction des nouveaux statuts dont elles fournissaient la matière (3).

Nous ne croyons pas sans intérêt de reproduire ici quelques pétitions du temps d'Édouard III, pour faire juger de la manière de procéder des anciens parlements.

Ainsi, une fois, les communes demandent que le chancelier et d'autres fonctionnaires nommés dans la pétition soient tenus, à leur entrée en charge, de s'engager par serment à l'observance de la grande charte et des lois du pays.

Réponse : Le roye le veult.

Une autre fois, elles demandent que les juges de paix soient reconnus comme la première autorité du comté ; que si l'un d'eux vient à être destitué, les chevaliers

(1) Palgrave, *le Conseil du roi*, 23.

(2) Crabb, 233. — Les communes des Cortès de Portugal demandaient merci (*pedir pro merce*). Voyez Schaefer, *Hist. du Portugal*, l. II.

(3) Crabb, 238.

du comté en élisent un autre; que les juges de paix soient mis en devoir de tenir au moins quatre sessions dans l'année, et qu'aucun de ces magistrats ne puisse être congédié autrement que sur un ordre spécial du roi et après une enquête suffisante.

Réponse : La première partie de la pétition est raisonnable et le roi avisera à ce qu'elle produise son effet (1).

Déjà sous les Plantagenets le parlement contrôlait l'administration. En 1246, il se plaignit de ce que le roi n'eût choisi ni grand justicier, ni lord chancelier, ni trésorier fonctionnant de concert avec le parlement (2); ce à quoi le roi répondit assez vertement aux lords (3) qu'il n'était point leur humble serviteur et ne plierait jamais devant leurs instances pour la nomination ou le renvoi d'aucun de ces fonctionnaires.

Cette prétention du parlement de faire la leçon au roi sur le choix de ses conseillers et sur sa politique, se trouve très-clairement exprimée dans un poëme à tendance de 1258, époque du parlement des fous (*mad parliament*) (4). En 1369, le parlement défendit à

(1) Crabb, 248.

(2) « Eo quod, sicut magnifici reges prædecessores sui habuerunt justitiarium, nec cancellarium habet, per commune consilium regni, prout deceret et expediret. » (Mathieu Paris, moine de Saint-Albans, *Historia major*, p. 744.)

(3) « Talis à Domino rege profuit responsio illepida, » dit le moine de Saint-Albans (p. 749).

(4) Igitur communitas regni consulatur,
Et quid universitas sentiat, sciatur,
Cui leges propriæ maxime sunt notæ,
Nec cuncti provinciæ sic sunt idiotæ,
Quia sciant plus ceteris regni sui mores,
Quos relinquunt posteris hi qui sunt priores;
Non omnis arctatio privat libertatem,
Nec omnis districtio tollit potestatem.

Alice Perrers, maîtresse d'Édouard III, comme à toutes les femmes en général, d'intervenir dans le cours de la justice royale (1). Le 22 octobre 1378, sous le règne de Richard II, les communes demandèrent, avant d'accorder au roi de nouveaux fonds, qu'il commençât par rendre compte de l'emploi de ceux qui avaient déjà précédemment été mis à sa disposition pour la guerre. Sur quoi, le roi chargea quelques membres de son conseil, de communiquer un état des revenus et des dépenses aux communes. Celles-ci, après examen des comptes, se déclarèrent satisfaites de cette façon d'agir, « aussi honorable pour le roi que pour le royaume ». Elles votèrent ensuite les fonds demandés et remirent plusieurs pétitions et requêtes. Il y eut aussi quelques mises en accusation (*impeachments*), contre le lord-chancelier et l'archevêque de Canterbury entre autres personnes. Souvent le roi prenait l'avis du parlement sur des questions touchant l'exercice de sa prérogative, comme celles de paix et de guerre (2). Les mises en accusation de conseillers de la couronne devant la chambre haute (*impeachments*) n'ont jamais été plus fréquentes que dans cette période. Les communes sont qualifiées par les bourgeois, qui pétitionnent auprès d'elles, de très-sages, très-honorables, très-dignes et éclairées (3). Cependant, malgré ces démonstrations honorifiques, le pouvoir des communes, sous les Plantagenets, était encore bien vacillant, comme il appert d'un incident de la vingtième année du règne de Richard II. Le roi ayant envoyé, le 2 février 1397, aux lords spirituels

(1) Pauli, IV, 491.
(2) Crabb, 234.
(3) Palgrave, *le Conseil du roi*, 71.

et temporels un message, dans lequel il se plaignait de voir les communes se mêler de choses qui ne les regardaient pas, comme, par exemple, de ses droits régaliens, de ses biens et de la liberté de ses actions, l'Orateur fut sommé de désigner l'auteur des motions relatives à ces objets. Les communes présentèrent aussitôt leurs très-humbles excuses, avec la déclaration qu'elles reconnaissaient bien que ces choses-là n'étaient point de leur sphère. Elles désignèrent en même temps sir Thomas Haxey comme le coupable. Là-dessus, le roi leur pardonna et renonça même à une somme d'argent qu'elles lui avaient accordée. Mais sir Thomas Haxey, condamné à mort comme traître, ne dut sa grâce qu'à l'intercession des prélats siégeant à la chambre haute.

La Réformation, comme nous l'avons vu, se trouvait préparée en Angleterre depuis le moyen âge (1). Contre Rome et le clergé, roi et parlement marchèrent toujours d'accord (2). Quand, en 1371, le parlement demanda au roi de conférer tous les offices à des laïques, celui-ci ne fit aucune difficulté pour en nommer à nombre de charges, remplies jusque-là par des clercs. En 1412, on vit encore le roi renvoyer, à l'instigation du parlement, quatre de ses conseillers, parmi lesquels se trouvait son confesseur (3).

Sous Édouard III, le parlement était ordinairement ouvert, en présence du roi lui-même ou d'une commission royale, par un discours du lord chancelier. Les communes n'étaient représentées à cette solen-

(1) Pauli, III, 485.
(2) *Ibid.*, 670.
(3) *Ibid.*, V, 58

nité que par leur orateur d'office (*speaker*) et une députation. Les secrétaires ou clercs du parlement lisaient ensuite une proclamation qui interdisait à toute personne, les officiers royaux exceptés, de paraître en armes au parlement. Ce roi tenait ordinairement chaque année un parlement, en trois sessions (1). Les comtés palatins de Durham et de Chester avaient leurs parlements propres. La ville de Berwick demeura toujours exempte de cette charge, aspect sous lequel on envisageait alors la représentation au parlement (2). Sous Richard II, on punissait les députés élus qui restaient chez eux sans excuse valable (3), le parlement étant un conseil au commandement du souverain. Aussi chaque député qui voulait faire une absence devait-il prendre congé du roi (4).

Burke (5), ne croyant pas que les députés se fussent jamais trouvés liés par les instructions de leurs électeurs, était certainement dans l'erreur. Sous Élisabeth encore les communes, lorsqu'elles ne voulaient pas accorder de fonds à la reine, alléguaient la force obligatoire de leurs mandats (6). C'est sous Henri VI qu'elles paraissent avoir osé, pour la première fois, s'en émanciper avec éclat (7).

(1) Pauli, IV, 679.

(2) *Ibid.*, 680.

(3) Crabb, 319.

(4) *Ibid.*, 253.

(5) Il écrivait, en 1774, aux électeurs de Bristol : « Authoritative instructions, mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote and to argue for, contrary to the clearest convictions of his judgment and conscience, there are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our constitution. »

(6) Disraeli aîné, *Curiosités de la littérature*, II, 159.

(7) Anstey, *Guide*, 278.

On ne saurait évidemment admettre que la limitation du droit électoral aux *freeholders*, avec le cens de quarante shellings de revenu, ait eu lieu du gré des électeurs précédents mêmes. Ce fut là un des premiers actes comme un des plus importants de l'omnipotence parlementaire. Il témoignait aussi de l'influence croissante de cette chambre basse, que Richard, duc de Gloucester, sentait déjà assez puissante pour se croire obligé de défendre devant elle, en 1460, les prétentions de la maison d'York.

Ce serait ignorer complétement l'esprit des assemblées parlementaires du moyen âge que d'admettre, à cette époque, au sein du parlement anglais, des résolutions prises à la majorité des voix. Dans les cas mêmes où, comme, par exemple, en matière d'impôt, les états avaient obtenu un vote déterminant, chaque loi n'était qu'une espèce d'arrangement concerté avec toutes les corporations représentées à la chambre des communes. Celles-ci s'appelaient bien, sous Henri IV, les procureurs et avoués du peuple entier (*procuratores and attornies for the whole people*); mais, pour lier le peuple entier, il fallait l'accord préalable entre ses divers éléments, les corporations et leurs délégués. On peut donc admettre comme certain qu'en Angleterre aussi chaque député, individuellement, avait son droit de veto (1). Ainsi, aux cortès d'Aragon, la validité d'une résolution était subordonnée à l'assentiment de tous les membres (2). Dans les Provinces-Unies de même, il fallait, pour imprimer à une résolution des États Généraux le caractère d'une loi obli-

(1) Bucher, 162, 163.

(2) *Forma de celebrar cortes en Aragon*, par Geron. Martel, p. 2.

gatoire pour tous, outre l'assentiment de tous les États, celui des corporations de chaque État en particulier (1). Nous n'avons pas besoin de rappeler la Pologne, où l'abus du *liberum veto* amena la ruine de l'État (2). L'époque où la chambre basse s'émancipa de la tutelle de ses commettants, en s'affranchissant des entraves de leurs instructions, dut probablement coïncider avec le moment où, s'érigeant en corps indépendant et irresponsable, elle commença à prendre des résolutions à la majorité des voix.

Sous les Tudors, le parlement, par suite de l'extermination des barons dans la guerre des Deux Roses (3), et de l'admission de communes serviles à la représentation, se trouva moins fort qu'il ne l'avait été sous la maison de Lancastre, ou même sous Édouard III et Richard II. Élisabeth augmenta de soixante le nombre des représentants. Il y avait, ordinairement, deux cent cinquante chevaliers et bourgeois présents à la chambre des communes. On ne trouvait des hommes indépendants que parmi les chevaliers.

Les communes gardèrent une attitude d'humilité, même vis-à-vis des pairs nouvellement créés par les Tudors. Ainsi on les vit une fois, sous Élisabeth, voter un subside sur le désir des lords, «leurs supérieurs». En 1598 cependant, la chambre basse se plaignit vivement du peu de cérémonie avec lequel elle était traitée par la chambre haute, en particulier de ce qu'un bill ou projet de loi des communes était revenu de la

(1) Œuvres de sir W. Temple (*Observations sur les Provinces-Unies*), vol. I, p. 115 à 130; Londres, 1770.

(2) Rousseau dit : « Le *liberum veto* n'est pas un droit vicieux en lui-même ; mais, sitôt qu'il passe sa borne, il devient le plus dangereux des abus. » (*Gouvernement de Pologne*, chap. IX.)

(3) Pauli, V, 658.

chambre haute avec des amendements transcrits non sur parchemin, suivant l'usage, mais sur du papier.

La liberté de la parole fut souvent méconnue par les Tudors. Élisabeth répondit, en 1593, à l'Orateur de la chambre des communes, venant la prier, comme d'habitude, de leur permettre de s'expliquer avec une entière franchise, « que la liberté de la parole consistait à pouvoir dire oui ou non. » Un député du nom de Morrice fut arrêté par le sergent d'armes, à la poursuite de la couronne, et détenu plusieurs années à la Tour, pour un bill contre la juridiction du clergé. En 1576, Pierre Wentworth fut traduit, pour des discours imbus d'un esprit d'opposition, devant une commission extraordinaire du conseil privé, arbitrairement retenu en prison, et tout aussi arbitrairement réintégré à la chambre des communes, par Élisabeth. En 1571, le lord garde des sceaux, Bacon, avertit les communes de ne point se mêler d'affaires d'État, « qui ne les regardaient point, » ajouta-t-il.

Cependant, comme nous l'avons déjà fait voir dans l'introduction, le gouvernement n'était pas absolu sous les Tudors. Le droit des deux chambres du parlement, de coopérer à la législation, était hors de doute. Les pétitions avaient pris le caractère de motions et de bills, c'est-à-dire de projets de loi que la couronne adoptait ou rejetait, et l'autorité législative, complétement passée ainsi au roi et à son parlement. Quand Henri VIII faisait légaliser par un parlement servile ses proclamations et ordonnances royales, il y avait là précisément la reconnaissance implicite de la participation de ce dernier au pouvoir législatif. Le droit de la chambre des communes, de refuser et d'accorder les impôts, fut jalousement gardé par elles. Henri VIII dut

céder devant une insurrection qu'avait fait éclater une taxe établie par Wolsey, sans leur consentement. Ce monarque et sa fille Élisabeth furent ainsi, tour à tour, obligés de solliciter de la munificence de leurs sujets, ou d'exiger d'eux par la contrainte, des dons gratuits (*benevolences*), quand les fonds votés ne leur suffisaient pas.

Nous trouvons dans une dépêche de l'ambassadeur de France, de la Mothe Fénelon, du 27 octobre 1566, un récit intéressant des combats qu'Élisabeth avait à livrer pour obtenir des subsides du parlement (1). D'après cette dépêche, le contrôleur de la maison royale, demandant alors un subside à la chambre des communes, avait motivé cette demande sur l'épuisement du trésor de la reine, par suite des dernières guerres. Un membre de cette chambre, gentilhomme de campagne, fit observer en réponse qu'on n'avait pas conseillé ces guerres à Sa Majesté, et que le meilleur, avant de s'occuper d'un vote de nouveaux fonds, serait de se faire présenter les comptes des dépenses antérieures, pour s'assurer du bon emploi de l'argent. Le débat dura plusieurs jours, et les membres finirent par déclarer qu'ils avaient reçu de leurs commettants la recommandation de ne rien accorder, tant que n'aurait pas été réglée la question du mariage de la reine et de la succession au trône. Cette déclaration, faite à un des conseillers privés les plus marquants, finissait ainsi : « Nous vous requérons de porter à la connaissance de Sa Majesté notre intention, conforme à la ligne de conduite qui nous est tracée par toutes les villes et tous les sujets de ce royaume, que nous

(1) Disraeli aîné, *Curiosités de la littérature*, éd. Baudry, II, 157.

représentons. Nous demandons aussi un acte ou certificat attestant la production de ce grief, pour montrer à nos villes et comtés respectifs que nous avons fait notre devoir. »

Pour excuse, ils alléguèrent qu'il y irait de leurs têtes, s'ils manquaient en quoi que ce fût à leurs instructions (1).

Le plus grand poëte de l'Angleterre aussi, nous montre combien l'idée du vote de l'impôt par le parlement était déjà entrée dans le tempérament de la nation (2).

Depuis Édouard IV, les communes, lors de la con-

(1) Disraeli, II, 159.

(2) That's the wavering commons, for their love
Lies in their purses and who so empties them
By so much fills their heart with deadly hate
Wherein the king stands generally condemned.

SHAKESPEARE, *Richard II.*

(Voilà ce qui remue les communes, car le secret de leur attachement est dans leurs bourses, et qui les vide remplit d'autant leurs cœurs d'une haine mortelle, qui implique généralement des malédictions pour le roi.)

Shakespeare met dans la bouche de la reine Catherine la description suivante de l'insurrection contre Wolsey (*Henri VIII*, acte Ier, scène 2) :

This makes bold mouths,
Tongues spit their duty out, and cold hearts freeze
Allegiance in them; their curses now
Live where their prayers did and it's come to pass,
This tractable obedience is a slave
To each incensed will. I would your highness
Would give it quiet consideration, for
There is no primer baseness.

(Cela rend les bouches audacieuses; chacun en crachant abjure son devoir, et la fidélité se glace dans les cœurs. Ils maudissent maintenant celui qu'ils bénissaient et, naguère si traitables, n'obéissent plus qu'à la brûlante indignation qui les gagne. Je voudrais que Votre Altesse y réfléchit avec calme, car il n'y a rien de plus bassement insidieux.)

damnation du duc de Clarence, avaient obtenu le droit de confirmer des sentences capitales rendues sous forme de lois, *bills of attainder* (1). Sous les Tudors, on fit souvent usage de cette arme de l'esprit de parti, qui devait se tourner, sous Charles Ier, contre la royauté elle-même.

Les Stuarts n'avaient pas à mettre dans la balance les avantages et les mérites de Henri VIII et d'Élisabeth, pour reprendre, vis-à-vis des communes de leur temps, le rôle des Tudors. Jacques Ier n'en déclara pas moins, au nom de l'absolutisme théocratique et de la royauté de droit divin, tous les priviléges du parlement des faveurs révocables. Les communes se chamaillèrent constamment avec ce prince. En novembre 1621, le parlement l'engagea fortement à intervenir contre l'Autriche et à ne pas marier son fils avec une princesse espagnole. Le roi voulant lui défendre de se mêler d'affaires pareilles, la chambre des communes protesta hautement de son droit, d'avoir une juridiction propre et de délibérer sur toutes les affaires de l'État, ainsi que d'être assurée de la liberté de la parole et des personnes de tous ses membres. Le roi déchira la protestation, et en fit jeter les auteurs à la Tour. Mais les communes n'en persistèrent pas moins à lui refuser les moyens de les opprimer. Jacques alors en vint à leur exprimer, à sa façon burlesque, ses doléances d'avoir été toujours aussi maigrement traité par elles : « J'ai joué de la flûte, leur dit-il, et vous n'avez pas dansé; j'ai pleuré, et vous ne m'avez pas accompagné du moindre soupir. Bien que je vous aie fait jouir de dix-huit années de paix, vous m'avez donné bien peu d'argent. »

(1) Crabb, 423.

Le règne de Charles Ier est de la plus haute importance pour l'établissement et la garantie des droits constitutionnels. La pétition des droits (*petition of right*) fixa le droit absolu du parlement de refuser les impôts. L'esprit des communes, dans le débat sur cette pétition, ressort clairement du fait que l'avoué du roi, Ashley, pour avoir défendu la prétention du souverain de rendre des ordonnances avec force de loi, fut jeté à la Tour par ordre du parlement. Après une longue période d'arbitraire royal, le long parlement se réunit le 3 novembre 1640. Strafford fut condamné à mort par un bill *of attainder,* dont les communes avaient pris l'initiative et que le roi fut obligé de sanctionner. Dans la suite du conflit, la chambre des communes déclara que celles-ci représentaient seules la nation, les pairs ne représentant que des droits personnels. Le refus du roi de sanctionner les prétentions des communes à la domination qu'elles s'étaient arrogée, fit éclater la guerre civile que, d'après la fiction, le roi en son parlement allait faire au roi dans le camp des royalistes. La dictature de Cromwell amena une réforme de la chambre des communes, réforme qui ne devait, toutefois, prendre corps que cent quatre-vingts ans plus tard.

La Restauration ne supprima aucune des conquêtes du long parlement. Le droit de législation exclusif du roi en son parlement ne fut plus remis en question. Depuis 1673, on n'appela plus de nouveaux bourgs au parlement. La couronne avait même, déjà auparavant, perdu la faculté de leur conférer le droit d'élection, selon son bon plaisir. Le deuxième parlement de Charles II, ou second long parlement, était déjà muni au grand complet du moderne appareil des

priviléges parlementaires. Le troisième parlement et le quatrième du même règne essayèrent de modifier l'ordre de succession, par le bill d'exclusion. La prérogative royale s'était déjà tellement affaiblie, vis-à-vis des chambres, que Charles II fut obligé de laisser emprisonner, par ordre du parlement, les *Abhorrers*, adversaires de ce bill, contre lequel ils pétitionnaient.

Jacques II essaya de neutraliser, sans le consentement du parlement, l'effet des lois contre ses coreligionnaires catholiques, par ce qu'on appelait le droit de dispense du roi. Une conspiration de la noblesse, l'intervention du stathouder de Hollande, la défection des troupes et la fuite de Jacques, telles furent les conséquences des nombreuses mesures d'arbitraire de ce prince. Sa fuite fut interprétée comme une abdication par les deux chambres du parlement, qui, après s'être formé en convention, modifia l'ordre de succession, qu'il établit sur de nouvelles bases légales. Les lords et les communes, réunis à Westminster, résolurent, aux termes de la déclaration des droits, que Guillaume et Marie, prince et princesse d'Orange, fussent proclamés roi et reine d'Angleterre. La déclaration, suivie du bill des droits, garantit de plus les droits du parlement :

1° En déclarant illégal le droit du roi de suspendre les lois;

2° De même, le droit de dispense royale;

3° En recommandant au roi de ne jamais prélever d'argent sans une résolution du parlement;

4° De ne point entretenir d'armée en temps de paix, sans le consentement parlementaire;

5° En mettant la liberté des élections parlementaires à l'abri de toute influence de la royauté;

6° En assurant désormais au parlement l'exercice du droit de censure et de police, dans son sein et sur ses débats;

7° En recommandant la fréquence des parlements.

Pour la justification de cette révolution, on établit la théorie d'un contrat primitif entre le prince et le peuple, contrat que l'on reprochait à Jacques II d'avoir violé. La déposition de Richard II, celle de Henri VI, et d'autres actes révolutionnaires du moyen âge, furent invoqués, à cette fin, comme précédents, par la chambre des communes (1).

Comme Guillaume III, roi par élection, était obligé de se maintenir en bonne intelligence avec le parlement, la suprématie de fait de la diète britannique s'établit avec la Révolution, par suite de la nécessité où se trouvait le souverain de s'appuyer sur le parti qui dominait au sein du parlement, et d'en réunir les chefs dans un conseil plus restreint, ou de cabinet, attendu que le conseil d'État, dans l'acception la plus large du mot, comprenait des hommes de tous les partis, ce qui le rendait peu propre à diriger un gouvernement placé dans l'obligation de s'appuyer sur un seul parti. Bien que l'acte de *Settlement* condamnât ce gouvernement de cabinet, comme inconstitutionnel, il n'en fut pas moins conservé sous la maison de Hanovre, la nouvelle dynastie ne pouvant se fier qu'aux whigs et faire fond que sur eux. Le défaut de racines de cette dynastie dans les Iles-Britanniques rendit les deux premiers Georges complétement dépendants de l'oligarchie des whigs.

Le gouvernement parlementaire fut ensuite consolidé par le *mutiny-act* et le vote annuel du budget. Par

(1) *Débats du parlement*, II, 182, 258.

ces deux innovations, le parlement rendit sa convocation annuelle indispensable. Il raffermit finalement son pouvoir par le bill septennal, qui contribua surtout à émanciper les députés de leurs commettants et à fortifier l'esprit de corporation, dans la chambre des communes. Comme celle-ci était, en majeure partie, l'apanage des partis dominants, il ne restait à la couronne d'autre moyen que la corruption pour agir sur le parlement et y gagner de l'influence.

Les efforts que fit George III pour fortifier sa prérogative n'étaient pas dirigés contre le parlement. Ce fut seulement à l'époque où l'on vit celui-ci s'apprêter à la lutte contre les intérêts des corporations, par une grande mesure, le bill de Fox sur les Indes Orientales, que le roi réussit à renverser les familles parlementaires, pour retomber ensuite dans la même impuissance que ses prédécesseurs, vis-à-vis d'un ministre tel que le second Pitt, qui, fort de son empire sur un puissant parti, dans la noblesse, et porté par de grands événements, gouverna pendant bien des années en maître absolu. Le pouvoir du parlement subit une limitation, par suite de la guerre de l'indépendance américaine, le droit des colonies de s'imposer elles-mêmes ayant été reconnu, depuis que la loi et les circonstances s'étaient réunies pour mettre le parlement dans l'impossibilité de les soumettre à sa taxation. Les priviléges de ce dernier subirent une autre restriction, sous l'empire de la puissance croissante de la presse, qui sortit victorieuse de ses luttes contre les priviléges du parlement. D'un autre côté, le cabinet, depuis le bill des Indes Orientales de Pitt., acquit une influence décisive sur le colossal empire des Anglais dans l'Inde, jusqu'à ce que, finalement, en 1858, le gouvernement

de l'Inde fût remis complétement entre les mains de ce comité du parlement.

Depuis la révolution de 1688, des changements essentiels s'étaient d'ailleurs opérés dans la composition du parlement. L'acte d'union de 1706 avec l'Écosse et celui de 1801 avec l'Irlande avaient amené à la chambre des communes un grand renfort de nouveaux membres, et à la chambre haute une nouvelle catégorie de lords, les pairs électifs. Le bill d'émancipation des catholiques, de 1829, ouvrit aussi le parlement aux Irlandais catholiques. Enfin, le bill de réforme de 1832 a fait une large brèche au droit des corporations, changé la physionomie de la chambre des communes et le caractère de la politique du cabinet, par l'introduction de nouveaux éléments bourgeois, affaibli la chambre haute et fixé véritablement, au sein de la chambre des communes seule, le centre de gravité du parlement.

CHAPITRE II.

CONSTITUTION DU PARLEMENT.

Sens du mot parlement. — Le parlement une cour de justice. — Présence du roi au parlement. — Depuis George Ier aucun souverain n'y a plus assisté comme auditeur. — Le roi premier et dernier terme du parlement. — Convocation du parlement. — Conventions. — Sessions annuelles. — Parlements annuels, triennaux et septennaux. — Lieu de la convocation. — Ouverture du parlement. — Élection et confirmation de l'Orateur de la chambre des communes. — Discours du trône. — Lecture d'un bill pour la forme. — Amendements à l'adresse. — Prorogation. — Proclamation pour la convocation du parlement. — Dissolution de celui-ci. — Mort du souverain.

Le mot parlement (*parliamentum*) fut employé pour la première fois en 1248, par Henri III. Voici en effet

comment ce prince désignait alors l'assemblée de Runnemede, qui arracha la grande charte à la royauté: *Parliamentum Runnemede, quod fuit inter dominum Johannem regem patrem nostrum et barones suos Angliæ* (1).

Le parlement, succédant à la *curia regis*, fut avant tout une cour de justice et le conseil souverain de la couronne. Coke l'appelle la haute cour du parlement (*the high court of parliament*). Dans la tragédie de Henri VI, de Shakespeare (2e partie, acte V, scène 3), il est dit :

> The king is fled to London
> To call a present court of parliament.

(Le roi a fui à Londres, pour y convoquer la cour du parlement.)

Comme dans toutes les cours de justice, le roi est censé toujours présent au parlement. Dans l'esprit des légistes, il siégerait avec les lords dans l'une des chambres, pendant que les communes siégent dans l'autre. Sous les Plantagenets, le roi, d'après la loi, devait toujours être présent au parlement, à moins que son état de maladie ne fût établi devant une commission de douze membres du parlement (2). Ce n'est que sous Henri VI que le droit de délibérer, même pendant l'absence volontaire du souverain, fut expressément reconnu à la chambre haute, par le roi et son parlement. Charles II, Jacques II, Guillaume III et la reine Anne assistaient du moins encore aux débats, comme auditeurs. Mais il n'en fut plus de même depuis

(1) *Rot. Claus.*, 28; *Henr. III.* — Voir aussi Pauli, IV, 688.

(2) *Modus tenendi parliamentum*, éd. Hardy, Londres, 1846; 34, 35: « Rex tenetur omni modo personaliter interesse parliamentum, nisi per corporalem ægritudinem detineatur. »

George I[er], dont l'absence ne doit probablement être attribuée qu'à la circonstance que ce roi n'entendait pas l'anglais (1).

C'est en sa qualité d'orateur d'office (*prolocutor*) de la chambre haute que le lord chancelier, un des conseillers de la couronne, y représente la personne du roi. On a quelquefois aussi considéré le roi comme un des états du royaume. Mais c'est là une erreur. Par les trois états, il faut entendre les lords spirituels, les lords temporels et les communes (2). Le roi et ces trois états forment ensemble la plus haute corporation politique de l'empire, le parlement (3).

Le souverain n'est pas seulement la tête, il est aussi le commencement et la fin (*caput, principium et finis*) du parlement. Lui seul peut convoquer un parlement. La réunion spontanée de celui-ci n'est admissible que dans le cas de la mort du souverain, comme on le verra plus loin. La convocation royale a lieu, après une délibération préalable au conseil privé, par un writ du roi en cour de chancellerie. Elle devait être faite jadis au moins quarante jours, maintenant quinze jours avant la réunion du parlement, ou dans les trente-cinq jours après la dissolution du parlement. Pour la nouvelle élection d'un parlement, le chancelier envoie son mandat ou *warrant* au clerc de la couronne en chancellerie, qui expédie les writs, pour l'élection des chevaliers des comtés et des députés des bourgs (*burgesses*), aux shériffs. Les siéges qui deviennent libres, pendant la durée du parlement, ou pendant les vacan-

(1) Son ministre Walpole ne sachant ni l'allemand ni le français, ils étaient réduits à conférer entre eux dans un latin barbare.

(2) Blackstone, I, 168.

(3) Petyr, *Lex parliamentaria*.

ces (*recess*) entre les sessions, sont remplis sur l'ordre de l'Orateur de la chambre des communes. Jusqu'en 1384, on désignait d'avance, lors de la convocation du parlement, les affaires à traiter par celui-ci. Maintenant le parlement n'est plus convoqué qu'en termes généraux, pour délibérer sur des affaires importantes, sans autre spécification de sa tâche.

Il y a eu, en Angleterre, plusieurs exemples de parlements qui eurent le caractère de conventions nationales, c'est-à-dire constitués sans convocation royale. A la restauration de Charles II, une convention se réunit un mois avant le retour du roi. Mais, celui-ci à peine débarqué, la convention fut transformée en parlement par la sanction royale. Cependant beaucoup d'auteurs contestent la légalité de cet acte du souverain. En 1688 se réunit une nouvelle convention nationale des deux chambres, et, cette assemblée ayant fait proclamer Guillaume et Marie, un des premiers actes de leur gouvernement la légalisa comme parlement (1).

D'après un statut de la quatrième année du règne d'Édouard III, chapitre 14, un parlement devait être tenu chaque année, ou même plus souvent au besoin (2).

Un acte de la trente-sixième année du même règne, chapitre 10, reproduisit cette disposition. Les Stuarts, en vrais sophistes, l'interprétèrent dans ce sens qu'un parlement ne devait être tenu une fois par an, ou plus souvent, que dans le cas de nécessité. La loi de la seizième année du règne de Charles II, cha-

(1) Blackstone, I, 151.

(2) « It is accorded that parliament shall be holden every year once, or more often if need be. »

pitre 1, disposa qu'il y avait lieu de convoquer un parlement au moins tous les trois ans, et une autre de la première année du règne de Guillaume et Marie, 2e session, chapitre 2, prescrivit « la réunion fréquente de parlements. » Mais l'acte de *mutiny* et le budget, comme autrefois aussi la taxe territoriale (*landtax*) et la taxe sur la drèche (*malttax*), n'étant chaque fois votés que pour un an, cela suffit, depuis la Révolution, pour forcer la couronne à convoquer annuellement un parlement (1).

Il est probable que les chevaliers des comtés et les députés des bourgeois, tant qu'ils furent liés par des instructions, étaient chaque année confirmés de nouveau par leurs commettants (2). M. Wynn, dans son *Eunome*, assure qu'il était tout aussi inconstitutionnel, autrefois, d'élire un membre du parlement pour plus d'un an qu'il l'est, aujourd'hui, de retenir en fonctions, au-delà de ce terme, un officier paroissial. Samuel Johnson, le célèbre écrivain, dit, en 1693, dans son *Essai sur le parlement :* « Nos ancêtres auraient eu autant de peine à concevoir un parlement permanent ou de longue durée qu'une vieille lune découpée en étoiles. » Le parlement révolutionnaire, dit premier long parlement, n'en dura pas moins de 1640 à 1660, avec de longues interruptions, il est vrai. Le deuxième parlement de Charles II, ou second long parlement, subsista aussi sans nouvelle élection générale de la chambre des communes, de 1661 à 1678; mais il changea complétement de couleur et d'aspect, dans l'intervalle, par suite de réélections particulières. La loi de la sixième année du règne de Guillaume et Marie,

(1) Bowyer, 81.
(2) Toulmin Smith, *Mémorial du parlement*, II, 4.

chapitre 2 (*triennial bill*), introduisit des parlements triennaux; celle de la première année du règne de George Ier, statut II, chapitre 38 (*septennial bill*), porta même la durée du parlement à sept ans. Ce bill fut vivement attaqué à son origine (1). Nous verrons plus loin qu'il forme une des conditions essentielles de la suprématie parlementaire.

Le roi peut convoquer le parlement à tel endroit qui lui plaît. Dans les années 1625 et 1681, des parlements furent tenus à Oxford. Maintenant le parlement siége à Westminster, dans le magnifique palais construit à cet effet pour les deux chambres.

A l'ouverture du parlement, chaque chambre se réunit séparément. Les lords commissaires, nommés par la reine, envoient par le maître des cérémonies, l'huissier de la verge noire (*gentleman usher of the black rod*), un message aux communes, pour les inviter à entendre lecture de la commission délivrée

(1) Il passa avec une majorité de trente-cinq voix à la chambre haute, après avoir été adopté à la chambre des communes par deux cent soixante-quatre voix contre cent vingt et une.

Voici les termes de la protestation de la minorité des lords :

« Nous protestons :

« 1. Parce que nous sommes d'avis que le renouvellement fréquent des parlements est une des exigences fondamentales de la constitution même, ce que démontre clairement, et les archives parlementaires en font foi, une longue pratique, suivie d'âge en âge.

« 2. Parce qu'il est entendu que la chambre des communes doit être élue par le peuple, et qu'ainsi élus, ses membres sont véritablement les représentants du peuple, ce qui ne sera plus vrai s'ils restent en fonctions au-delà du temps pour lequel ils ont été élus. Car, après ce temps, ils sont élus par le parlement, non plus par le peuple, qui se trouve ainsi privé du seul moyen de recours qu'il ait contre ces représentants, lorsqu'ils interprètent mal sa confiance ou en abusent sciemment, moyen qui consiste à élire des hommes plus méritants à leur place, etc. » (*Débats du parlement*, VI, 396.)

sous le grand sceau pour l'ouverture et la tenue du parlement. Puis, si c'est un parlement nouvellement élu, le lord chancelier les invite à élire l'orateur d'office (*speaker*); en même temps, a lieu l'introduction des pairs nouveaux à la chambre haute, et les lords prêtent les serments requis.

Dans l'élection de l'Orateur de la chambre des communes, le secrétaire (*clerk*) permanent de celle-ci fonctionne comme président. L'Orateur est proposé par le ministre dont l'influence domine à la chambre des communes (*leader of the house of commons*), et choisi pour la durée entière du parlement. Dès qu'il est élu, on pose devant lui la masse (*mace*), espèce de sceptre. Puis il se rend avec les communes à la chambre haute, où il est confirmé par le lord chancelier même. Pendant la guerre civile, en 1647, l'Orateur fut présenté aux lords pour la confirmation (1). En 1679, elle fut refusée pour Seymour, élu *speaker*. C'est le seul exemple qu'il y ait d'un refus pareil (2). Dès lors les communes soutenaient que la confirmation n'était qu'une vaine formalité. Cependant sir Ed. Coke avait, en 1592, déclaré à la reine qu'il ne s'estimait Orateur qu'en vertu de la confirmation royale. Il était autrefois réputé de haute convenance pour celui-ci, lors de son élection, de prier la chambre d'en élire un plus digne (3). Sir John Cust fut le dernier qui parlât si modeste-

(1) May, *Parlement*, 177.

(2) Bowyer, 91.

(3) Rushworth, I, 17. Lenthall, l'Orateur du long parlement, dit : « Many there are of deep judgment and great experience, that might have added lustre to this action, and expedition to the work, if they had pleased to have left me in the mean condition they found me. »

ment, en 1761 (1). Dans une autre occasion cependant, en 1806, le langage de l'Orateur Abbot rappela la manière servile de ses prédécesseurs du vieux temps, quand il dit, à propos des dettes du roi, que le parlement avait déjà cinq fois payées : « La pompe du trône ne répand-elle pas de l'éclat et de la dignité sur tout le pays? » L'Orateur prie toujours encore la reine, pour la forme bien entendu, de confirmer les priviléges du parlement, de garantir la liberté de la parole surtout. Après la confirmation de son président, les serments de rigueur sont prêtés à la chambre des communes. Les juifs doivent être dispensés, par une résolution spéciale de la chambre dans laquelle ils sont appelés à siéger, de la formule additionnelle « sur la vraie foi d'un chrétien ». Si le roi vient à mourir pendant la durée d'un parlement, il y a lieu de prêter serment de nouveau. Celui qui participerait aux délibérations et au vote, sans avoir prêté les serments de rigueur, serait passible d'une amende de cinq cents livres sterling (2). Toute session du parlement est ouverte par un discours du trône. Ce discours, rédigé par le cabinet, s'adresse aux deux chambres.

Ou bien la reine ouvre le parlement en personne, et lit ensuite le discours du trône, ou bien des lords commissaires ouvrent la session, en vertu d'une délégation spéciale, et, dans ce cas, le discours du trône est lu par le lord chancelier. C'est le dernier vestige de l'ancienne coutume qui obligeait ce dignitaire d'indiquer, au commencement de chaque session, les motifs de

(1) Crabb, 232.

(2) Voyez le cas de l'alderman Salomons (*Annual Register*, 1852, p. 369).

la convocation du parlement (1). Cette déclaration était ordinairement faite en présence du roi. Celui-ci se bornait alors à dire quelques mots de compliment à l'assemblée, sans jamais, avant Jacques Ier du moins, aborder lui-même aucune des questions brûlantes qui pouvaient avoir déterminé la convocation du parlement. Le premier des Stuarts, en pédant vaniteux qui aimait beaucoup à s'entendre parler, manquait rarement, il est vrai, de faire de longs discours à l'ouverture du parlement; mais il n'y sortait pas des lieux communs.

Ce qui concernait les affaires demeura réservé, sous Jacques Ier et son fils aussi, au lord chancelier ou au lord garde du sceau privé (2). Charles II fut le premier qui se mit, en 1680, à lire un discours en personne, « sa mauvaise mémoire l'obligeant, disait-il, d'avoir un écrit sous les yeux. » Cependant cet usage de la lecture des discours du trône par le souverain ne devint général que du moment où les chefs des partis au pouvoir contractèrent l'habitude de faire soumettre par lui leur programme au parlement (3).

On mande les communes à la barre de la chambre haute, pour y entendre le discours du trône. Cette cérémonie est ordinairement assez tumultueuse. Le discours du trône, tantôt s'adresse au parlement entier, tantôt, comme il est d'usage pour tout ce qui touche les questions financières, à la chambre des communes seulement (4). Aussitôt que les membres de la cham-

(1) *Mémorial du parlement*, V, 1.

(2) Rushworth, I, 12.

(3) *Mémorial du parlement*, V, 34.

(4) On entend bien quelquefois parler de l'anglais du roi ou de la reine (*the queen's english*); cependant les discours de la couronne ne brillaient généralement pas par l'élégance du langage, et

bre des communes sont rentrés dans la salle de leurs séances, il est fait une seconde lecture du discours de la couronne, dans les deux chambres, mais seulement après la première lecture d'un bill pour la forme, dans l'une et l'autre (1). En 1840, il arriva même qu'avant de prendre connaissance du discours de la couronne on délibérât, dans la chambre des communes, sur une question de privilége, soulevée par la plainte de Stockdale contre Hansard (2). A la chambre haute, on procède ainsi en vertu d'une règle fixe (*standing order*), et à la chambre des communes le même usage a été maintenu, sans interruption, depuis le 15 février 1676 (3). Le parlement entend par là sauvegarder son droit d'aborder les affaires, sans avoir besoin d'examiner les motifs de sa convocation, et de fixer, de sa propre autorité, l'ordre dans lequel ces affaires doivent être traitées (4).

Chaque chambre a le droit de présenter une adresse à la couronne. C'est un usage établi de répondre au discours du trône par l'adresse, dans chaque chambre en particulier. Elle y est recommandée à l'adoption (*moved*) par un membre du parti qui est au pouvoir, appuyée (*seconded*) par un autre membre, discutée point par point, puis revue par un comité, uniquement pour le style de la rédaction, et finalement adoptée sans vote ni débats nouveaux (5). En général, les adresses sont des actes de pure courtoisie, qui ne préjugent

c'était un des amusements favoris de Cobbet d'en persifler les fautes de style et de grammaire.

(1) *Mémorial du parlement*, 1861, vol. IV, 1, 4.

(2) May, *Parlement*, 43.

(3) *Mémorial du parlement*, 1859, vol. II, 1.

(4) Cox, *la Communauté politique de la Grande-Bretagne*, 43.

(5) *Mémorial du parlement*, 1861, vol. IV, 4, 5.

rien, comme dit le premier Pitt en 1750 (1). D'ordinaire, on ne propose pas d'amendements à l'adresse. Cependant l'habitude des partis est d'exposer, lors de la discusssion de l'adresse déjà, les principes dirigeants de leur politique, bien que l'adoption de l'adresse sans grande opposition soit de règle (2). Quelquefois, cependant, il arrive qu'un amendement décide du sort du cabinet. C'est ainsi que l'administration des whigs tomba, en 1841, par suite d'amendements de l'opposition, qui passèrent dans les deux chambres. Le ministère Derby succomba de même, le 10 juin 1859, devant un amendement à l'adresse. Lorsque des amendements sont proposés, on les discute et les met aux voix avant la motion de répondre, par une adresse, au discours du trône (3).

Lorsque la reine a ouvert le parlement en personne, les deux chambres lui présentent leurs adresses en corps. Les membres de la chambre des communes accompagnent l'Orateur, porteur de l'adresse, toujours en habit civil, pour témoigner ainsi de leur droit de paraître à la cour sans costume. Les orateurs des deux chambres, communiquent aux assemblées qu'ils président respectivement la réponse de la reine.

L'ancien droit n'admettait pas que le parlement se séparât tant qu'il restait une pétition à discuter, ou que le roi n'eût pas encore répondu à celle-ci. Le roi,

(1) « J'ai toujours, pour ma part, considéré les adresses du parlement comme une forme à la mode, mais vide de sens. Des usurpateurs, des tyrans et des sots ont été successivement gratifiés des mêmes protestations de fidélité et d'amour, » dit Junius, dans sa trente-huitième lettre à l'éditeur du *Public Advertiser*, du 3 avril 1770.

(2) *Mémorial du parlement*, 1861, vol. IV, 1; V, 3.

(3) *Ibid.*, vol. IV, 4.

en le permettant néanmoins, était regardé comme parjure (1). Tout cela n'est plus, maintenant que chaque session se termine par une prorogation, qui enterre tous les bills non encore menés à terme. Les deux chambres sont prorogées en même temps. Avant qu'une session puisse être close par prorogation, il faut qu'au moins un bill ait été converti en acte du parlement, ou un jugement rendu. Une loi du règne de Charles I[er] établit qn'un simple consentement du roi à un bill ne suffit pas pour autoriser la clôture de la session.

La prorogation a lieu par l'organe du lord chancelier, en présence de la reine, ou par celui de commissaires de la couronne. La chambre des communes paraît alors à la barre, et l'Orateur, si la Reine est présente, fait le rapport sur les travaux de la session. Puis le consentement royal est donné aux bills non encore adoptés par elle, et on lit le discours de clôture de la reine, après quoi le lord-chancelier proroge le parlement à un jour déterminé. Le parlement ne reprend le cours de ses travaux qu'après avoir été convoqué par une proclamation royale pour un jour fixe, qui peut être antérieur au terme de prorogation primitivement indiqué par le lord-chancelier. Si ce terme expire sans qu'il y ait de proclamation, le parlement ne peut se réunir de sa propre autorité. La proclamation royale qui convoque le parlement et l'invite à reprendre ses travaux, doit précéder la réunion de quinze jours (2). Souvent aussi des parlements

(1) « Parliamentum departiri non debet dummodo aliqua petitio pendat indiscussa, vel, ad minus, adquam non sit determinata responsio, et si rex contrarium permittat, perjurus est. » (*Modus tenendi parliamentum*, 45.)

(2) Note 64 à Blackstone, I, 187 ; éd. de Londres, de 1809.

nouvellement élus sont prorogés par un writ du lord-chancelier, et seulement plus tard convoqués par proclamation.

La dissolution est la mort civile d'un parlement. Elle dépend, avant l'expiration des sept ans qui forment le maximum de sa durée, de la volonté du souverain, exprimée soit par sa bouche, soit par celle de commissaires, ou bien aussi, comme en 1806, par proclamation, pendant les vacances.

Autrefois le parlement, à la mort du souverain, se trouvait dissous par le fait. Mais les statuts de la VIIIe année du règne de Guillaume III, chapitre 15; de la sixième d'Anne, chapitre 7, et de la trente-septième de George III, chapitre 127 (*), disposent que le parlement, ajourné ou prorogé au moment du décès d'un souverain, doit se réunir immédiatement (1), et que le dernier parlement, au cas où il aurait été dissous avant ce décès, sans qu'il y eût convocation d'une nouvelle assemblée, ressuscite à sa mort. Le parlement du souverain défunt peut encore rester six mois en fonctions, à moins d'une dissolution ou d'une prorogation avant ce terme. Les six mois écoulés, il meurt naturellement de sa belle mort.

(1) A la mort de la reine Anne, le parlement, prorogé le 9 juillet 1714, se réunit spontanément le 1er août suivant, et fut ouvert le 4 par les lords juges, le lord chancelier se chargeant, comme leur chef, de prononcer, en leur nom, le discours d'ouverture. (*Débats du parlement*, VI, 258.)

(*) R. Jenery Shee, p. 414.

CHAPITRE III.

ORGANISATION DE LA CHAMBRE HAUTE.

Classification des pairs. — Hérédité. — Questions de privilége.—Nombreuses créations de pairs. — L'esprit de la chambre haute n'est pas exclusif. — Bill de 1719. — Walpole sur la chambre haute. — Nomination de pairs sous la maison de Hanovre. — Évêques. — Ils ne sont point pairs. — Pairs à vie. — Pairs d'Irlande et d'Écosse. — Statistique de la chambre haute. — Priviléges. — Procurations. — Protestations. — Présidence de la chambre haute — Siéges. — La chambre haute est souvent peu visitée. — Huissiers.

La chambre haute se compose de lords y siégeant soit en vertu d'un droit héréditaire, ou comme appelés par la couronne (*by summons from the crown*), ou comme tenant la pairie de leur office (les évêques); soit par suite d'une nomination viagère, comme les pairs irlandais, ou enfin d'une simple délégation pour la durée d'un parlement, comme les pairs écossais.

Nous avons déjà traité de l'hérédité de la pairie au chapitre III du livre Ier, en parlant des différentes classes de la société en Angleterre.

Tous les pairs étaient jadis en même temps barons féodaux (barons par tenure). Cependant, pour avoir le droit de paraître au conseil de la nation, sous les Plantagenets, il fallait en outre qu'ils y fussent appelés particulièrement (barons par writ). Suivant Camden, il fut expressément défendu à chaque baron, après la bataille d'Evesham, de paraître au parlement sans une invitation sous cette forme. Mais, aujourd'hui, qui peut prouver qu'un de ses ancêtres a été appelé à la chambre haute par un *writ of summons*, a le droit d'y siéger lui-même comme pair héréditaire. La réclamation d'un siége à la chambre haute peut

également être fondée sur une prescription. Celui qui est appelé par un writ de l'espèce à la chambre haute, est tenu d'y occuper réellement sa place, pour acquérir la pleine jouissance des droits de la pairie. Si les fils aînés de pairs sont appelés conjointement avec ceux-ci, dans le *writ of summons*, ils acquièrent les droits de la pairie, du moment de leur entrée à la chambre des lords, quand même leurs pères n'auraient jamais siégé dans celle-ci. Souvent on appelle les fils aînés des ducs, marquis et comtes, sous un titre de noblesse particulier, à la chambre haute par un writ. La nomination par patente est aujourd'hui la forme ordinairement employée, pour la création de nouvelles pairies. La patente appelle le pair à conseiller et à défendre le souverain (*ad consulendum et defendendum regem*) et lui confère tous les droits de la pairie, qu'il occupe ou non sa place à la chambre haute. Les pairs ne représentent plus, aujourd'hui, que des seigneuries idéales, en recevant le titre de quelque baronnie ancienne ou fictive. Il n'existe pas en Angleterre, à titre légal, de représentation directe des grands propriétaires fonciers.

S'il y a contestation sur la capacité légale d'un pair, pour l'admission aux séances de la chambre haute, on sollicite pour lui un writ de la reine, par l'entremise d'un secrétaire d'État. L'attorney général est appelé à donner son avis sur la pétition et, s'il est consentant, on y fait ordinairement droit. Si la question est douteuse, il recommande de la porter devant la chambre haute. Celle-ci se constitue alors en comité de privilége, et les juges y émettent leur avis. La chambre, sur le rapport qui lui en est fait, se prononce et déclare son opinion, dans une adresse. Les pairs héré-

ditaires, d'après une règle fixe de la chambre haute, peuvent venir y occuper leur siége sans préliminaire. L'introduction formelle n'est de rigueur que pour les pairs de création nouvelle (1).

Le droit de la couronne de créer des pairs est illimité. « Le roi, » a dit lord Lyndhurst, « pourrait faire légalement une fournée de cent pairs à la fois, et élever à la pairie tout un bataillon de la garde (2). »

Les familles de la pairie actuelle sont, comme nous l'avons déjà vu, pour la plupart d'origine récente. Henri VII commença son règne avec vingt-cinq pairs temporels et cinq pairs spirituels (3). Henri VIII porta l'effectif de la chambre haute à cinquante et un lords temporels ; puis Élisabeth nomma sept nouveaux pairs. Sous les Stuarts, la chambre haute se recrutait parmi les gentilshommes de campagne et les jurisconsultes les plus distingués. Les plus puissants seigneurs du siècle avant la guerre civile, les ducs de Somerset, de Northumberland et de Buckingham, les comtes de Leicester et de Strafford, les lords Seymour et Burleigh, étaient tous sortis des rangs des *commoners*, et c'est par les artifices de la cour, ou par leur influence au parlement, qu'ils s'étaient élevés. Jacques Ier nomma quatre-vingt-dix-huit, Charles Ier cent trente, Charles II cent trente-sept, Jacques II, onze nouveaux pairs. Après la Révolution, Guillaume III en appela quarante-six, et la reine Anne, qui lui succéda, quarante-sept. Lord Oxford ayant fait douze pairs d'un jet, on lui reprocha d'avoir fortifié à l'excès l'influence de la couronne, par cette mesure, qui devint un des chefs

(1) May, *le Parlement*, 172.
(2) *Annual Register*, 1856, p. 86.
(3) Pauli, V, 542.

de l'accusation portée contre lui. Pour empêcher de pareils abus, le roi George Ier proposa, en 1719, de déclarer la pairie close et de ne plus permettre la création de nouveaux pairs qu'à l'extinction des anciennes lignes. Mais cette mesure, qui n'était propre qu'à faire de la noblesse une caste et de l'État britannique une contrefaçon des oligarchies nobiliaires de la Suède, de la Pologne et de Venise, fut rejetée par la chambre des communes.

« C'est, » dit un éminent historien tory (1), « précisément la constante affluence d'éléments nouveaux, qui entretient la limpidité du fleuve de la pairie et l'empêche de dégénérer en marais stagnant et fétide. Ce n'est qu'à la faveur de ce mouvement continuel dans les familles de la pairie, s'élevant des rangs du peuple et rentrant par leurs cadets dans le peuple, que l'aristocratie, en Angleterre, est une institution politique, non une caste, ni une oligarchie jalouse, séparée de ses concitoyens, comme celle de Venise, et prétendant, pour elle et toute sa postérité, à une suprématie de naissance sur les autres hommes. Que de fils d'agriculteurs et de tisserands, ennoblis par des services rendus au pays, n'a-t-on pas vu siéger chez nous à côté des plus fiers rejetons des Somerset et des Howard! » Robert Walpole attaqua vivement ce bill, qui menaçait de faire de la chambre haute une phalange impénétrable. « Jusqu'à présent, » dit-il, « on arrivait au temple de l'honneur en passant par le temple de la vertu; dorénavant, il n'y aura plus moyen d'y arriver que par le sépulcre d'un ancêtre. » Le bill tomba avec deux cent vingt-neuf voix contre cent soixante-dix-sept (2).

(1) Mahon, I, 376, 377.
(2) *Ibid.*, 381.

La maison de Hanovre, dont ce rejet sauvait la prérogative, en fit plus tard le plus large usage. George I[er] créa soixante, George II quatre-vingt-dix nouveaux pairs. De 1761 à 1821, trois cent quatre-vingt-huit personnes furent élevées à la pairie; de 1700 à 1821 on en compte six cent soixante-sept (1). George IV et Guillaume IV créèrent, l'un cinquante-neuf, l'autre cinquante-cinq nouvelles pairies; la reine Victoria, jusqu'en 1857, en institua soixante. On ne saurait donc appeler la chambre haute actuelle une assemblée de magnats (2). C'est plutôt une assemblée de notables, distingués par la naissance ou par la fortune, par leur savoir ou par leur position officielle.

Les vingt-sept abbés mitrés furent exclus de la chambre haute avec la Réformation (3). Les deux archevêques et vingt-quatre évêques anglais qui y siégeaient déjà, depuis Henri VIII jusqu'à l'acte de la x-xi[e] année du règne de Victoria, chapitre 108, y siégent encore; l'évêque de Sodor et Man aussi, mais sans voix (4). Le plus jeune évêque n'acquiert un siége à la chambre haute que lorsqu'il avance d'un cran d'ancienneté. Cependant les évêques de Londres, de Durham et de Winchester, seraient-ils même les plus

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 235.

(2) *Ibid.*, 237.

(3) Le nombre des prélats appelés était toujours flottant jadis. Ainsi le dix-neuvième parlement de Henri III comptait :

120 prélats et 23 pairs temporels;

Le vingt-deuxième d'Édouard I[er] :

90 prélats et 50 pairs temporels;

Et le vingt-troisième du même souverain :

77 prélats et 63 pairs temporels.

(4) Voir tome I[er], p. 329.

jeunes, doivent toujours y siéger. Depuis l'union avec l'Irlande il s'y trouve aussi quatre prélats irlandais, à savoir un archevêque et trois évêques. Les évêques d'Irlande s'y relèvent à tour de rôle, de session à session (*by rotation of sessions*) (1). Tous les évêques sont lords du parlement, mais non pairs; aussi ne jouissent-ils pas des priviléges de la noblesse. Leur abstention en corps sur une question n'infirme pas, du reste, le vote de la chambre, non plus que s'ils refusaient absolument de voter ou n'émettaient leurs votes qu'avec des réserves. Un vote conditionnel de leur part est sans validité (2). Ils peuvent prendre part au vote sur un bill *of attainder* ou de condamnation, pourvu qu'il ne conclue pas à une sentence capitale.

Coke (3) regardait les évêques siégeant à la chambre haute comme les représentants de leurs anciennes baronnies, et la baronnie comme une partie intégrante de l'évêché; mais cette manière de voir a toujours été vivement combattue.

L'opinion généralement reçue aujourd'hui est celle qu'établit le docteur Warburton, évêque de Gloucester (4), à savoir que le droit de siéger à la chambre haute est un privilége, attaché par prescription à la dignité épiscopale. Les évêques ne peuvent venir siéger au parlement qu'après la confirmation de leur prélature. Depuis le bill de réforme on a, mais vainement, tenté d'exclure les évêques de la chambre haute (5).

(1) Bowyer, 75.
(2) Burns, I, 213.
(3) 4 *Inst.*, I, 12.
(4) *Alliance entre l'Église et l'État*, 131.
(5) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 251.

Nouvellement nommés, ils doivent y être introduits par deux autres évêques (1).

En 1856, on essaya de nommer des pairs à vie. Il n'y avait pas eu de nomination de l'espèce depuis quatre siècles. Coke, il est vrai, s'était prononcé en faveur du droit du souverain de nommer des pairs à vie. Mais cette mesure, que l'on regardait comme portant atteinte à l'indépendance de la chambre haute, rencontra une telle opposition que le gouvernement dut prendre le parti de nommer lord Wensleydale (le baron Parke) pair héréditaire et renoncer à sa tentative de créer des pairs à vie.

Il existait, en 1860, cent quatre-vingt-treize pairs d'Irlande, y compris le roi de Hanovre avec le titre de comte d'Armagh; mais soixante et onze d'entre eux sont en même temps pairs du Royaume-Uni. A la chambre haute siégent, avec ceux-ci, vingt-huit autres pairs irlandais, élus pour la vie, conformément à l'acte d'union de la XXXIX-XLe année du règne de George III, chapitre 67 (2). Sont éligibles, pour la chambre haute, tous les pairs irlandais qui n'y siégent pas déjà comme pairs héréditaires du Royaume-Uni et ne sont, non plus, membres de la chambre des communes. Le nombre des pairs d'Irlande, toujours abstraction faite de ceux qui sont pairs du Royaume-Uni, doit être limité à cent.

Il y a donc, actuellement encore, vingt-deux pairies irlandaises qui devront s'éteindre, et le souverain, d'après les dispositions de l'acte d'union, n'est autorisé, pour l'Irlande, qu'à fonder une pairie nouvelle pour trois qui s'éteignent. Un pair d'Irlande sié-

(1) May, *le Parlement*, 172.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 241.

geant à la chambre des communes est obligé de renoncer à ses droits de pair.

Depuis l'union de 1707 avec l'Écosse, la chambre haute comprend aussi seize pairs d'Écosse, élus par les membres de la pairie de ce royaume pour la durée du parlement. La couronne ne peut créer de nouveaux pairs d'Écosse. Ils forment, en conséquence, un corps électoral parfaitement immuable. Il leur est interdit, sous les peines du *Præmunire*, de s'occuper, lors de leur convocation, de quoi que ce soit d'autre que les élections pour la chambre haute. A chaque dissolution du parlement, ils sont convoqués pour une élection nouvelle, la dissolution ne frappant pas uniquement la chambre des communes, mais tout le parlement.

La Chambre haute comprenait (*) :

	En 1713 :	En 1863 :
Archevèques anglais	2	2
Id. irlandais . . .	»	1
Évêques anglais.	24	24
Id. irlandais.	»	3
Princes du sang royal . . .	1	3
Ducs au titre anglais. . . .	22	20
Marquis.	64	21
Comtes (*earls*)	2	112
Vicomtes.	10	22
Barons	67	213
Pairs d'Écosse	16	16
Id. d'Irlande (élus à vie).	»	28
Totaux.	208	463

Tout bill concernant des priviléges de la chambre haute doit partir de celle-ci et peut être rejeté, mais

(*) D'après l'*Almanach de Gotha* pour 1864, p. 572.

non amendé, par la chambre des communes (*). Aucun pair ne peut être arrêté, même pendant les vacances du parlement (*parliamentary recess*). D'après la charte *de foresta*, de la neuvième année du règne de Henri III, chapitre 2, chaque lord pouvait, en traversant la forêt du roi pour se rendre au parlement, se passer la fantaisie d'y chasser un ou deux daims, au passage. Les pairs, comme corporation, forment toujours ensemble le premier conseil de la couronne. Autrefois, ils se réunissaient de leur propre mouvement pour conseiller le roi. Parfois aussi, la chambre haute était appelée à lui donner conseil. Il y eut, par exemple, une de ces assemblées du grand conseil des pairs en 1640, avant la convocation du long parlement. Même individuellement, chaque lord a le droit de conseiller le souverain. L'audience qu'il sollicite, dans ce but, doit toujours lui être accordée. Les pairs d'Irlande et d'Écosse ont le même droit, même lorsqu'ils ne siégent pas à la chambre haute (1). Pour siéger et voter dans celle-ci comme pair, il faut avoir vingt et un ans.

L'origine du vote par procuration (*by proxy*), à la chambre haute, remonte au temps d'Édouard Ier. Les fondés de pouvoirs des pairs étaient alors des gens de condition inférieure, de simples messagers. Depuis Henri VIII seulement, les pairs se mirent sur le pied de choisir des collègues pour représentants. Sous Charles Ier, le duc de Buckingham s'étant une fois trouvé ne pas avoir moins de quatorze procurations dans sa poche, on prit une mesure qui défendit à tout pair de se charger de plus de deux procurations. Tout

(1) Bowyer, 122.
(*) R. Jenery Shee, 419.

lord du parlement, par conséquent aussi un évêque, a le droit de voter par procuration, quoique formellement ce droit ne s'acquière qu'avec la permission du roi. Ces procurations n'ont point de validité en matière de juridiction (1), non plus qu'en comité. Le mandataire n'est nullement obligé de conformer son propre vote à celui du collègue dont il a les pouvoirs. En 1835, Duncombe échoua dans sa tentative d'écarter les votes par procuration.

Sous Henri III, on voit poindre les protestations des minorités vaincues au scrutin. Tout pair a le droit de faire insérer dans le journal de la chambre un vote dissident motivé. Si la protestation n'est pas immédiatement insérée, l'insertion ne peut avoir lieu, quelques jours plus tard, qu'avec la permission spéciale de la chambre (2). Le lord chancelier ou le lord garde du sceau privé (*keeper of the seal*) est l'Orateur ou président de la chambre haute. La reine peut se faire représenter par une commission. Si le lord chancelier n'est pas lui-même pair, il ne peut que formellement diriger les débats et le vote, non y participer. Il arriva ainsi à lord Brougham, le 22 novembre 1830, et à sir Édouard Sugden (lord St Leonards), le 4 mars 1852, de fonctionner comme présidents de la chambre, en leur qualité de chanceliers, sans encore avoir été nommés pairs à ces dates. Le sac de laine est censé en dehors de la chambre. Aussi, peut-on y prendre place sans être pair. Comme nous l'avons vu, les juges, quand ils assistent aux séances de la chambre haute, siégent également sur le sac de laine. Quant

(1) Décision prise lors du procès de Strafford. (Rushworth, III, vol. I, 212.)

(2) *Mémorial du parlement*, IV, 120.

au rang des siéges, à la chambre haute, le premier à la droite du trône appartient à l'archevêque de Canterbury, le second est celui de l'archevêque d'York; puis viennent les évêques de Londres, de Durham et de Winchester, et les autres prélats par ordre d'ancienneté (1). Les autres pairs ont aussi des siéges correspondant au rang de chacun, mais qu'ils n'occupent jamais. Ils aiment mieux se grouper, selon leur couleur de parti, les uns à droite, d'autres à gauche du sac de laine, et les pairs neutres au centre.

Il suffit de la présence de trois pairs pour la validité d'une résolution de la chambre. Souvent celle-ci est presque déserte. Le 7 avril 1854, le bill qui établit la nouvelle cour des testaments (*court of probate*) ne fut adopté, à la troisième lecture, que par sept voix contre cinq. De même, le *tenement and improvement of land bill* pour l'Irlande ne passa, à la dernière épreuve, le 25 août 1860, qu'avec sept voix contre six (2).

Le principal officier de service de la chambre haute, le *gentleman usher of the black rod*, ou huissier de la verge noire, est nommé par la reine. C'est lui qui appelle la chambre des communes à la barre, et fait arrêter pour violation de privilége. Il a pour aide un huissier inférieur, le *yeoman usher*, qu'il nomme de sa propre autorité.

(1) Burns, I, 2196.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 267.

CHAPITRE IV.

CONSTITUTION DE LA CHAMBRE DES COMMUNES.

§ 1. *Le système électoral avant le bill de réforme.*

Représentation corporative. — Qualifications de la chambre basse. — Cens sous Henri VI. — Conditions d'éligibilité. — Nombre des représentants. — Disproportion entre les électeurs et les élus. — Il n'est plus admis de nouveau bourg à la représentation depuis 1673 jusqu'au bill de réforme. — Droit électoral dans les villes. — Oligarchie. — Bourgs pourris. — Old-Sarum. — Trafic de bourgs électoraux. — Petit nombre des électeurs. — Inconséquences dans le mode de représentation. — Opinion de Paley sur le système représentatif de l'Angleterre. — Représentation de l'Écosse et de l'Irlande. — Siéges de famille à la chambre des communes. — Elle n'est point une représentation du peuple. — L'amiral Byng. — Corruption. — Exemples éclatants de celle-ci. — Le poll. — Les manœuvres électorales. — L'influence de la cour. — Les élections et le militaire. — Exclusion de certaines catégories de fonctionnaires.

La chambre basse est regardée comme la représentation de toutes les communes d'Angleterre. Par le fait, cependant, elle n'a de tout temps été que celle des comtés et de certaines corporations de villes, investies du droit d'élection par le souverain. Comme, au moyen âge, la taxation n'était qu'un contrat entre les corporations représentées et le roi, l'exclusion de tels et tels bourgs était regardée, non comme une disgrâce, mais comme un privilége. Souvent même des bourgs pétitionnèrent pour cette faveur d'être exemptés de la représentation.

La dénomination de chambre des communes (*house of commons*) est officielle. Cependant on appelle aussi cette chambre, par opposition avec celle des lords ou chambre haute (*upper house*), la chambre basse (*lower house*, ou *the nether house*, comme on disait sous Élisabeth).

Le suffrage universel paraît avoir été de droit commun, dans les comtés, jusqu'à l'acte de la huitième année du règne de Henri VI, chapitre 7. Voici les considérants du préambule de cet acte :

« Comme les élections de chevaliers des comtés n'ont été que trop souvent faites, dans les derniers temps, par une multitude de gens turbulents, habitant le comté, mais en majeure partie sans consistance réelle et personnelle, qui n'en prétendent pas moins à l'égalité de suffrage avec les chevaliers et gentilshommes (*esquires*) les plus dignes de leur comté, ce qui, si on n'y avise pas à temps, peut facilement entraîner le meurtre, des émeutes, des rixes et des divisions entre gentlemen des mêmes comtés, nous arrêtons, etc.... »

En conséquence, l'acte dispose que les chevaliers du comté doivent être élus, désormais, par les francs tenanciers (*freeholders*) ou propriétaires fonciers y ayant leur domicile, et tirant de leurs biens-fonds un revenu annuel de 40 shellings. Ce cens de l'époque équivalait à 12 livres sterling sous la reine Anne, et à 20 au temps du bill de réforme. Mais, comme la propriété foncière était jadis beaucoup plus divisée, le nombre des *freeholders*, ayant droit de suffrage, se trouvait être beaucoup plus grand sous Henri VI que sous George IV. Il fallait que le *freehold*, à moins d'être acquis par héritage, fût en possession de l'électeur depuis un an, au moment de l'élection, et taxé pour l'impôt territorial (*land tax*), depuis le même laps de temps.

Dans le dix-neuvième parlement d'Édouard II déjà, siégeaient, pour les comtés, vingt-huit représentants qui n'étaient pas de véritables chevaliers, mais pourtant valablement élus comme chevaliers titulaires du comté

(*knights of the shire*). L'acte de la huitième année du règne de Henri VI, chapitre 7, supprima tout ce qui restait de l'ancienne représentation par ordres, en conférant l'éligibilité à tous les notables du comté (*notable esquires and gentlemen*) (1). Un acte du règne de Henri V (2) et le statut précité de Henri VI disposèrent que les chevaliers du comté devaient être domiciliés dans le comté pour lequel ils étaient élus, après que, cependant, celui de Rutland eut déjà été représenté, dans le quatrième parlement d'Édouard II, par deux chevaliers non domiciliés dans ce comté (3). Aussi, ces dispositions, relatives au domicile, n'ont-elles jamais été observées conformément à ces deux actes, dans le choix des représentants des comtés, et un acte de la quatorzième année du règne de George III, chapitre 58, a-t-il, une fois pour toutes, permis aux villes et aux comtés de faire choix de leurs représentants dans tout le royaume.

Le nombre des chevaliers, que députait chaque comté, variait de deux à trois et à quatre. Ainsi l'on appela une fois, pour le dix-huitième parlement d'Édouard Ier, trois chevaliers pour chacun des comtés de Norfolk, de Suffolk, de Cambridge et de Huntingdon. Mais, chaque comté figurant pour une unité dans les anciens parlements, et ses représentants étant liés par des instructions, le nombre des députés du comté qui se présentaient réellement était indifférent. Quand ceux-ci cessèrent d'être liés par des instructions, l'usage d'envoyer deux chevaliers ou seulement un, mais ordinairement deux par comté au parlement, se maintint.

(1) Hallam, *Moyen Age*, III, 118.

(2) Pauli, V, 659.

(3) Hallam, *Moyen Age*, III, 118.

La représentation des comtés, par suite du développement de la vie économique du pays, devint peu à peu un chaos étrange. En 1685, il y avait encore cent soixante mille petits *freeholders*. Mais ils disparurent insensiblement, et furent remplacés par de petits fermiers ou des colons emphytéotiques, sans droit électoral (1). Ainsi s'établit peu à peu, dans les divers comtés, une disproportion baroque entre le nombre des électeurs et celui des députés.

Les villes, comme nous l'avons vu, étaient arbitrairement appelées à se faire représenter au parlement, et dispensées de même de la charge de cette représentation. Dans le vingt-troisième parlement d'Édouard Ier, étaient représentés toutes les cités et nombre de bourgs et places de commerce, dont une partie cessèrent plus tard d'envoyer des députés. Sous Henri VI, York et Scarborough envoyèrent des membres à la chambre basse, et le shériff répondit qu'il ne pouvait plus faire élire de représentants d'autres villes, vu qu'en dehors des deux que nous venons de nommer, il n'y avait plus, dans le Yorkshire, de villes ni de bourgs en état d'élire des représentants (2). Sous Édouard III, on comptait de cent vingt à cent trente villes envoyant régulièrement des membres à la chambre basse; trente autres y étaient occasionnellement aussi astreintes, quand le shériff les jugeait capables d'élire. Ainsi, les bourgs de Lancastre et de Preston envoyèrent chacun un membre, dans la première année du règne d'Édouard III. Dans la trente-quatrième année du même règne, celui de Lancastre seul se trouvait encore représenté au parlement. Sous les Tu-

(1) Bucher, 121.
(2) Lord John Russell. Voyez Hansard, série III, vol. II, 1098.

dors, nombre de bourgs furent de nouveau appelés à s'y faire représenter. Il faut ajouter que c'étaient souvent des localités exiguës, entièrement dépendantes de la couronne (1).

Quand le droit d'élection commença à être mieux apprécié, beaucoup de villes firent valoir leur droit d'être représentées, en invoquant une prescription (2). Sous les Stuarts, la chambre des communes étant devenue une corporation close, le roi ne put plus y admettre de localités nouvelles. Depuis 1673 jusqu'au bill de réforme, le droit de représentation ne fut plus conféré à aucune ville.

Ce n'était point la population, mais la corporation d'une ville qui se trouvait représentée au parlement. La ville d'York devait envoyer quatre représentants au huitième parlement d'Édouard II; mais il n'y en eut, chaque fois, que deux chargés de représenter la corporation, ni jamais plus de deux assistant au parlement. C'est que le nombre des membres députés par une ville était alors tout à fait indifférent (3), chaque ville ne figurant encore au parlement que pour une unité, malgré la multiplicité de sa représentation. En 1623, un comité de la chambre des communes, dont Coke, Digges et Selden faisaient partie, déclara, il est vrai, que, dans les bourgs, toutes personnes y domiciliées, résidant ou établies, auraient l'exercice du droit électoral, d'après le droit commun (4). Mais là aussi le droit commun perdit son autorité de bonne heure, et le droit d'élection, dans les villes, passa sou-

(1) Lord Brougham. Voyez Hansard, série III, vol. II, 878.
(2) Hallam, *Moyen Age*, III, 112.
(3) Sir Robert Henri Inglis. Voyez Hansard, série III, vol. II, 1098.
(4) *Mémorial du parlement*, vol. II, 4.

vent, d'après Brady (1), des habitants à la municipalité. Depuis les Stuarts, les élections, dans la plupart des villes, étaient presque exclusivement faites par les francs-bourgeois ou membres de la bourgeoisie participant aux droits de corporation (*freemen*). Dans d'autres villes, tous les habitants contribuant au *scot* et au *lot* venaient se joindre à eux. Dans la plupart des villes les élections étaient directes; dans les autres, indirectes (2). A Grimsby, à Bristol et à Hull, il suffisait d'épouser la fille d'un bourgeois de ces villes, pour y acquérir le droit électoral. Aussi, s'y faisait-il nombre de ces mariages à la veille des élections. A Grimsby, par exemple, en 1790, on en compta jusqu'à soixante dans une semaine. L'acquisition du droit électoral tenait ordinairement lieu de dot (3). Jusqu'au statut I de la deuxième année du règne de Guillaume et Marie, chapitre 7, le lord gardien des cinque ports eut le droit de nommer un baron, comme représentant, pour chacun des cinq (4).

Ainsi se forma un mélange bigarré et confus, dans lequel n'étaient représentés, véritablement, ni des personnes, ni des espaces, ni des groupes économiques, ni la fortune, mais une agglomération baroque d'intérêts accidentels, dans lesquels la propriété foncière avait la prépondérance. Il en résulta que la chambre des communes resta pendant un siècle et demi, comme corps de l'État, une oligarchie exclusive, que l'on se plaisait à appeler, en théorie, « la partie démocratique de la constitution du pays. »

(1) *Les Bourgs*, p. 132.
(2) Hallam, *Moyen Age*, III, 117.
(3) Archenholz, *Annales britanniques*, XI, 20.
(4) Hansard, série III, vol. I, p. 1104.

Les bourgs pourris (*rotten boroughs*, *nomination boroughs*) font surtout une singulière figure dans le tableau chaotique des colléges électoraux de l'Angleterre, en ce temps-là. C'étaient des localités, les unes déchues, les autres de tout temps insignifiantes, ne devant leur privilége qu'à la prescription ou aux manœuvres des Tudors, qui ne négligeaient rien pour s'assurer d'une majorité servile. Elles tombèrent peu à peu entre les mains de quelques familles, nommant, dans un simulacre d'élection, un ou plusieurs membres du parlement. Souvent, il faut le reconnaître, ces bourgs pourris firent arriver au parlement de jeunes talents d'une grande valeur. Ce fut, en effet, par les bourgs pourris que les portes du parlement s'ouvrirent, en 1781, à Pitt comme à Shéridan (1).

Le plus fameux des bourgs pourris était celui d'Old-Sarum, anciennement Salisbury. Ce vieux rocher calcaire, sur lequel il ne restait plus, à l'époque du bill de réforme, que cinq ou six maisons délabrées, était déjà un lieu presque abandonné du temps de Richard I (2). Cependant, il conserva jusqu'en 1832 le droit d'envoyer deux députés à la chambre des communes, bien que déjà un auteur contemporain d'Henri VII l'eût appelé *omnino desertum*. Finalement, le nombre total des habitants des cinq maisons qu'il présentait encore, se trouva réduit à douze. L'élection s'y faisait, ordinairement, par l'organe d'un notaire ou d'un serviteur du propriétaire. Cet unique électeur nommait les deux représentants de l'endroit. Il en était de même à Gatton, bourg pourri

(1) Schlosser, *Histoire du dix-huitième siècle*, IV, 323.

(2) Kohl, *Voyages en Angleterre*, III, 99.

du comté de Surrey. Par le gouverneur Pitt, possesseur du célèbre diamant de ce nom, Old-Sarum entra dans le patrimoine de son illustre famille. Sa postérité, dit un écrivain du dernier siècle (1), a maintenant à un siége, dans la chambre des communes, un droit héréditaire aussi bien fondé que celui auquel les comtes d'Arundel peuvent prétendre, à la chambre haute, comme seigneurs d'Arundel-Castle. A lord Camelford, qui fit nommer Horne Tooke député d'Old-Sarum, on prête la menace que, si la chambre des communes ne s'accommodait pas de ce député, il n'hésiterait pas à faire nommer immédiatement deux ramoneurs pour ce bourg (2). On trafiquait ouvertement des bourgs pourris. Les catholiques, non plus que les juifs, ne pouvaient siéger au parlement; mais, s'ils avaient de l'argent, personne ne pouvait les empêcher d'acheter des bourgs pourris et d'exercer par là, sur la politique, une influence positive. En 1714 déjà, lady Montague écrivait à son mari : « Le meilleur sera de confier une certaine somme à un ami sûr et d'acheter un petit bourg de Cornouailles. » Depuis 1761, on voit les nababs enrichis dans l'Inde se porter acheteurs des bourgs. En 1766, celui de Sudbury fut même publiquement offert en vente (3).

Winchelsea, avec trois électeurs, se trouvait en 1784 en possession d'un riche nabab. Un autre bourg, Bossiney, dans le comté de Cornouailles, n'avait même qu'un seul électeur. Un troisième bourg, englouti par la mer, n'en avait pas moins conservé sa

(1) *Magna Britannia*, VI, 139.

(2) Suivant d'autres, il menaça d'envoyer son nègre au parlement.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 279, 280.

représentation. Le possesseur de la plage près de laquelle il était situé, se faisait conduire, lors de l'élection, dans une barque, avec trois électeurs, vers l'ancien emplacement du bourg, pour y jouer sa petite comédie électorale (1). En 1790, trente bourgs avec un total de trois cent soixante-quinze électeurs, parmi lesquels figuraient les quatorze du bourg de Tiverton (2), envoyaient soixante députés à la chambre des communes. A Tavistock dix *freeholders*, à St-Michels sept contribuables du *scot* et du *lot* (3), élisaient respectivement un député.

Même dans des villes et localités plus importantes, les élections souvent ne reposaient que sur d'infimes colléges électoraux. Plymouth, qui avait encore quatre cents électeurs en 1716, n'en comptait plus que cinquante-neuf en 1831. A Bath, les trente personnes formant le conseil municipal, c'est-à-dire le maire, les aldermen et les *common-colncil-men*, étaient les seuls électeurs (4). Un rapprochement de l'année 1790 fait ainsi ressortir la disproportion entre les contingents représentatifs et la population (5) :

La cité de Londres, avec 495,550 habitants, nommait 4 représentants;

La cité de Westminster, avec 240,800 habitants, 2 représentants; tandis que le comté de Cornouailles, avec 165,600 habitants, y compris les bourgs d'élection, envoyait 44 membres au parlement, pour lui et ces bourgs;

(1) Archenholz, V, 12.
(2) *Ibid.*, 8.
(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 270.
(4) Hansard, série III, vol. IV, 1104.
(5) Archenholz, V, 7.

Le Devonshire qui, en y comprenant les bourgs situés dans le comté, avait alors 337,860 habitants, élisait, pour lui et ces bourgs, 26 représentants;

Le Hantshire (bourgs compris), pour 162,350 habitants, aussi 26 représentants;

Le comté de Lincoln, pour 24,340 habitants, 12 représentants;

Celui de Huntingdon, pour 112,000 habitants, 4 représentants;

Celui de Surrey, pour 129,240 habitants, 28 représentants;

Le Westmoreland, pour 39,000 habitants, 4 représentants;

Et ainsi de suite.

Londres, Westminster et tout le comté de Middlesex, grevés d'une taxe territoriale (*landtax*) de 307,140 livres sterling, n'envoyaient que 8 représentants au parlement, tandis que le comté de Cornouailles, pour lequel le produit de cette taxe n'était évalué qu'à 31,976 livres sterling, en envoyait, comme nous l'avons déjà dit, 44. Cinq cents villes, en 1790, n'étaient pas représentées du tout, quelle que fût déjà l'opulence d'une partie de leur population industrielle et marchande, à moins que les riches négociants et fabricants de ces villes ne le fussent autrement, à titre de *freeholders* dans un comté.

Un auteur anglais de la fin du dernier siècle, William Paley (1), a caractérisé cet état de choses d'une manière très-saisissante.

« La chambre des communes, » dit-il, « se compose de cinq cent cinquante-huit membres, dont deux

(1) *Principes de philosophie morale et politique*, liv. I, ch. VII.

cents nommés par sept mille électeurs. Il en résulte qu'une majorité de ces sept mille, sans titre raisonnable à une influence prépondérante dans l'État, suffit, dans certaines circonstances, pour décider du sort d'une question contre l'avis d'autant de millions. Ma terre se trouvant située dans tel comté, j'ai le dix-millième d'un représentant; dans tel autre, le millième. Dans certain district, je puis être un des vingt électeurs qui nomment deux représentants; dans un endroit encore plus favorisé, je puis jouir du droit de les nommer moi-même tous les deux. Né ou demeurant dans certaine ville, je me trouve représenté, à l'assemblée nationale, par deux membres, dont l'élection me procure une part réelle et palpable dans l'exercice du pouvoir politique. Le hasard a-t-il fixé ma naissance, ma demeure ou mes occupations dans une autre ville, je n'ai plus aucun représentant, ni plus d'influence ou d'action sur le choix des hommes qui font les lois, par lesquelles je suis gouverné, que si j'étais un sujet du Grand-Turc; et cette partialité n'a même pas la chance d'être fondée sur le prétexte ou l'ombre d'un avantage de mérite ou de fortune, pouvant justifier la préférence donnée à une localité sur l'autre. »

« Auparavant, » disait un jour sir George Savile, « mon élection s'était toujours faite dans la salle à manger de lord Rockingham, et enfin je viens d'avoir aussi la chance d'être envoyé au parlement par une véritable assemblée d'électeurs. » Or, peu de membres du parlement auraient pu se vanter de cet avantage. A la veille du bill de réforme encore, neuf pairs nommaient soixante-trois membres de la chambre des communes. La majorité de celle-ci, en 1780, procé-

dait du suffrage de six mille électeurs britanniques.

Avant le bill de réforme :

87 pairs d'Angleterre nommaient	218	membres.
21 — d'Écosse —	31	—
36 — d'Irlande —	51	—
Ensemble. . .	300	membres.
123 autres grands propriétaires . .	171	—
Et le ministère, directement. . . .	16	—

Le nombre des députés indépendants, c'est-à-dire dont la nomination ne dépendait ni de l'aristocratie, ni du gouvernement, sur les 658 membres de la chambre des communes, n'était, d'après cela, que de 171.

« Le pays, » gémit Sidney Smith (1), « appartient au duc de Rutland, à lord Lonsdale, au duc de Newcastle et à vingt autres propriétaires de bourgs, qui sont nos seigneurs et maîtres. » La composition de la chambre même ne pouvait être moins aristocratique que ses commettants. En 1789, on y comptait, sur 558 membres, 216 pairs d'Irlande et fils de pairs britanniques, 190 squires des comtés, 50 officiers de l'armée de terre et de mer, 35 membres ayant des connexions avec la Compagnie des Indes Orientales, 36 légistes et 31 négociants (2).

En Écosse et en Irlande, c'était encore pire qu'en Angleterre (3). Dans les villes d'Écosse, des colléges de magistrats se recrutant eux-mêmes élisaient seuls les députés. Il n'y avait en 1831, dans les bourgs de ce royaume, que 1,440 électeurs de l'espèce; Édinbourg et Glasgow n'en comptaient ensemble que

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 300.
(2) Archenholz, V, 16.
(3) Schulte, *le Parlement anglais*, 107.

33 (1). Dans les comtés, le droit électoral se fondait sur des priviléges appelés suprématies, qui se vendaient publiquement au marché et donnaient le droit d'élire à tout acquéreur, domicilié ou non dans le comté. En 1831, on ne comptait que 2,500 électeurs des comtés (2), et il n'en existait, dans aucun de ceux-ci, plus de 240.

Or, parmi ces électeurs, une très-faible minorité participait seule effectivement au suffrage.

Ainsi, le comté d'Argyle, avec 100,000 habitants, avait 115 électeurs dont 84 n'étaient pas domiciliés dans le comté;

Caithness, avec 30,000 habitants, 47 électeurs dont 36 non domiciliés;

Inverness, avec 90,000 habitants, 88 électeurs dont 50 non domiciliés;

Bute, avec 40,000 habitants, 21 électeurs dont 20 non domiciliés.

Dans ce dernier comté, depuis un temps immémorial, un seul électeur arrivait à voter, et il ne manquait pas de se donner, chaque fois, sa voix à lui-même (3). Naturellement, personne ne prenait le moindre intérêt à des élections mitonnées dans le silence du cabinet. Les grands d'Écosse nommaient presque tous les députés écossais et se vendaient ensuite avec leurs créatures au ministère (4). En Irlande, les deux

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 295.

(2) De fait, comme beaucoup de personnes avaient le droit d'élire dans plusieurs comtés, il n'y avait même que deux mille électeurs. (*Revue d'Édinbourg*, octobre 1830; vol. LII, 208.)

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 297.

(4) *Ibid.*, 296.

tiers des cent membres irlandais étaient nommés par cinquante ou soixante patrons influents (1).

Le caractère foncièrement aristocratique de la chambre des communes, au dix-huitième siècle, explique la longue immutabilité de sa physionomie. En 1627 déjà un Sidthorp, représentant de Lincoln, prêchait l'obéissance passive, et cette famille de rigides conservateurs nous la retrouvons en possession du mandat de député, pour le même arrondissement électoral, dans tous les parlements, jusqu'à nos jours. Dans le parlement de 1714, on voyait aussi déjà figurer beaucoup de membres dont les descendants, espèce de représentants héréditaires qui ont, comme les Sidthorp, survécu au bill de réforme (2), siégent encore, pour la plupart, dans les parlements de l'époque actuelle.

Celui de 1714 comptait parmi ses membres :

Un Drake, élu pour Amersham,
Un Musgrave, pour Carlisle,
Un Cholmondeley, pour le Cheshire,
Un Bathurst, pour Cirencester,
Un Lowther, pour Cumberland,
Un Wynn, pour Denbigh,
Un Folly, pour Hereford,
Un Elliot, pour St-Germans,
Un Berkeley, pour le comté de Gloucester,
Un lord Hinchinbrook, pour Huntingdon,
Un Walpole, pour Lynn,
Un Wentworth, pour Malton,
Un Cartwright, pour le Northamptonshire,
Un Vernon, pour Stafford,
Un Cecil, pour Stamford, etc., etc.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 299.
(2) Mahon, I, 45.

Cette assemblée oligarchique ne pouvait être impressionnée que par deux influences, le moyen de la corruption et la soif de popularité de ses membres.

Il se développa en même temps, dans la chambre des communes, un esprit de corps tel, qu'il parvint, jusqu'à un certain point, à y contre-balancer la suprématie aristocratique. Plus tard, le contrôle de la publicité vint se joindre à cet esprit, et plus d'un représentant, sorti des rangs de l'aristocratie, essaya de fortifier son ascendant sur la chambre par des influences du dehors. Mais cette chambre était si peu la représentation du peuple que George II put, avec raison, répondre à Pitt, lui faisant part du désir des communes que l'on fît grâce à l'amiral Byng : « Monsieur, vous m'avez appris à m'enquérir de l'opinion populaire ailleurs qu'à la chambre des communes. » Aussi Byng fut-il sacrifié à un entraînement de l'opinion, travaillée dans ce sens par de mauvais ministres comme Newcastle, soucieux de mettre à couvert leur propre impunité.

Antérieurement à l'union avec l'Irlande, le nombre des membres anglais tenant leurs mandats d'élections réelles, n'était que de cent trente à cent quarante. Comme ces députés maintenaient l'équilibre entre les deux camps bien tranchés de l'aristocratie, la lutte, dans leurs arrondissements électoraux respectifs, était vive. Chaque parti, pour le triomphe de ses candidats, était obligé de procéder à l'œuvre de la corruption de bas en haut, en commençant par les électeurs. Le premier cas de corruption notoire remonte au temps d'Élisabeth, En 1571, un certain Thomas Long avait dépensé quatre livres sterling dans l'intérêt de son élection, pour gagner le bourg de Westbury; mais le maire et les aldermen durent restituer l'argent reçu;

Long perdit son siége, le bourg, son droit d'élection. Au dix-huitième siècle, la corruption électorale devint la règle, dans toutes les localités non dépendantes de l'aristocratie ; elle prédomina notamment dans les élections de 1754, parmi lesquelles quarante-deux seulement furent disputées, et, à celles de 1761, ce fut pire encore. Foote, dans une comédie du temps, fait dire à un électeur : « Quand je fus appelé pour la première fois à prendre part aux élections, je ne pus obtenir que trente guinées pour une paire de bottes à l'écuyère, tandis que mon voisin d'en face avait déjà eu la chance de recevoir un billet de cinquante livres sterling pour une paire de culottes en peau. »

En 1790, lors d'une élection, un groseillier fut payé 800 livres sterling. C'était une manière ingénieuse d'éluder les lois pénales contre la corruption.

En 1768, le maire et les aldermen d'Oxford offrirent aux anciens députés de la ville de les réélire, s'ils voulaient se charger des dettes de la corporation. Cette offre fut acceptée et l'élection eut lieu; mais la chambre des communes, ayant pris mal la chose, envoya tout ce collége électoral pour cinq jours à Newgate. En 1826, la corporation de Northampton employa, au contraire, une partie de la fortune de la ville à faire passer un candidat ministériel (1). On faisait aussi valoir des moyens autres que la corruption. En 1784, deux catholiques, de grande famille, embrassèrent la religion anglicane pour être élus.

Le vote (*poll*), dans le cas d'élections contestées, durait quarante jours, pendant lesquels tous les cabarets étaient ouverts aux électeurs, que l'on y traitait

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, 1, 343.

aux frais des candidats (1). Les dépenses pour les élections se trouvaient portées de cette manière à des sommes énormes. En 1784, l'élection de Westminster coûta 18,000 livres sterling à Fox (2). Les frais d'une élection, dans le Yorkshire, s'élevèrent même une fois jusqu'à 150,000 livres sterling (3). Une autre fois, le comte Spencer dépensa 70,000 livres sterling, pour faire passer son candidat à Northampton. Les bourgs pourris furent poussés à des prix exorbitants. En 1767, lord Chesterfield écrivait à son fils que l'on pouvait avoir un bourg pourri pour une somme de 3,000 à 5,000 livres; mais le chiffre ne tarda pas à monter à 9,000 livres. Le bourg de Gatton se faisait 70,000 livres, dès avant l'élection de 1774 (4). En 1830, lord Monson aurait même, dit-on, payé jusqu'à 180,000 livres pour les voix de ce bourg, qui avait deux députés à nommer (5). L'idée de ce placement de fonds fut certes malencontreuse, car, deux années plus tard, Gatton perdit son droit d'élection par le bill de réforme. Auparavant, il fallait des abus et des faits de corruption bien criants pour que l'on se décidât à retirer ce droit à un bourg. Cette mesure de rigueur atteignit cependant Shoreham, qui appartenait à un riche nabab de l'Inde. Lord Chatham, en recevant connaissance du bill qui y concluait, s'écria : « Je suis bien aise de voir enfin le bourg de Shoreham remis du Bengale à son ancienne place, dans le comté de Sussex. » En 1782, le droit d'élection fut

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 290.
(2) *Ibid.*, 291.
(3) *Ibid.*, 294.
(4) Mahon, VI, 19.
(5) *Ibid.*

également retiré à Cricklade, bourg dépendant d'un autre nabab (1).

Les moyens les moins répréhensibles, au point de vue de la morale publique, que l'on employait pour se faire élire, étaient ces manœuvres électorales qui sont plus ou moins en usage dans tous les pays, mais dont la pratique est encore aujourd'hui surtout pénible en Angleterre. Dans les petites localités, chaque électeur attend une visite du candidat qui tient à obtenir sa voix. « Au bout de trois heures et demie, » raconte lord Jeffrey, à propos de sa candidature en 1831, « j'avais frappé à six cent trente-cinq portes, dans le bourg de Malton, et donné quatre cent quatre-vingt-quatorze poignées de main (2). » Ces visites électorales, à l'adresse des deux partis, sont une simple formalité. « Il n'est rien d'aussi banal qu'un candidat, » dit un vieil hypocondre, dans *Humphrey Klinker* (3). « C'est cette familiarité qui a rendu la canaille si impertinente. Quelle engeance vénale et corrompue ! »

Il y a, certainement, dans cette boutade la même exagération que dans les scènes électorales peintes par Hogarth, mais aussi la dose de vérité qui fait la bonne charge ou la bonne caricature. Nul doute que les élections du dernier siècle, en Angleterre, étaient accompagnées de scènes dans lesquelles la populace, secouant tout frein, se montrait sous son aspect le plus brutal. Encore aujourd'hui, une élection disputée, ne durant qu'un jour, se passe souvent d'une manière honteuse pour un peuple civilisé (4).

(1) Mahon, VII, 172.
(2) *Ibid.*, 77.
(3) Édit. Tauchnitz, p. 86.
(4) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 291.

L'influence de la cour, au dix-huitième siècle, ne se faisait valoir que par la corruption, par la chalandise et par la nomination ou le renvoi de gens en place, quand, bien entendu, la cour et le cabinet s'entendaient; tandis que, sous les Tudors et les Stuarts, la couronne intervenait ouvertement dans les élections, avec tous les moyens en son pouvoir. Ainsi Édouard VI enjoignit aux shériffs d'appuyer particulièrement celles des candidats présentés par le conseil privé. En 1554, Marie, à son tour, recommanda aux shériffs d'insister sur l'élection de bons catholiques. L'immixtion de la force armée et des influences personnelles avait été, très-anciennement déjà, défendue par un statut, de la troisième année du règne d'Édouard Ier, chapitre 5, en ces termes : « Et par ceo que elections doivent estre frankes, cy defend le roy, sur la greeve forfeiture, que nul haute home, ne auter per povar (pouvoir) des armes, ne par malice ou menaces, ne disturbe de faire frank elections. »

Le bill des droits, en proclamant la liberté des élections pour le parlement, ne faisait que confirmer l'ancien droit.

Un acte de la huitième année du règne de George II, chapitre 30, procura à cette liberté de nouvelles garanties, contre tout empiétement de la couronne. Il oblige tous les soldats de s'éloigner de deux milles de la place de l'élection, la veille de celle-ci, et ne leur permet de rentrer dans leurs quartiers que le lendemain du *poll*. D'après des lois plus récentes et l'usage établi, on se borne, toutefois, à consigner les troupes dans leurs casernes, en les dispensant de sortir de la localité. Lord Palmerston ayant été, lors de sa réélection à Tiverton, en 1861, escorté à la tribune élec-

torale par les volontaires, on se prononça vivement, la chambre des communes, contre cette démonstration d'une force armée devant les élections, ce qui détermina le ministre de la guerre à défendre, pour l'avenir, toute manifestation semblable (1). Au lord gardien des cinque ports il n'est plus permis de recommander des candidats, comme autrefois. Tout employé du fisc venant à se mêler d'une élection, encourt une peine de 100 livres sterling et l'incapacité de remplir aucun office. Une résolution de la chambre des communes, de 1779, a déclaré criminelle au plus haut degré (*highly criminal*) toute ingérence des ministres dans les élections. Mais rien ne les empêche d'y prendre part, hautement et publiquement, par le canal de l'influence des hommes de leur parti. Par une autre résolution, la chambre des communes a déclaré pareillement une grave infraction à ses propres priviléges toute ingérence d'un lord lieutenant ou d'un lord du parlement dans les élections.

L'acte de *settlement* exclut du parlement tous les fonctionnaires, employés ou personnes quelconques recevant un traitement ou une pension de la couronne directement (2). Tout représentant qui accepte une place du gouvernement est obligé, d'après le même acte, de renoncer à son siége à la chambre des communes; mais il peut être réélu. Cependant un membre, officier de l'armée ou de la flotte, promu à un grade supérieur, garde son siége au parlement. Les fournisseurs de l'État, non plus que les employés du fisc de toutes les catégories d'emplois créés depuis 1705, ne sont éligibles. Les shériffs, maires et *bailiffs*

(1) *Mémorial du parlement*, vol. IV, 65.
(2) Mahon, I, 11.

ne peuvent être élus dans leur ressort administratif, non plus que les commissaires ou rapporteurs (*returning officers*) des élections. Les juges de Westminster aussi, le vice-chancelier et le clergé, sont complétement exclus du bénéfice de l'éligibilité, depuis le dernier siècle déjà. Les lois qui en excluent les fonctionnaires dépendants ont été constamment renouvelées et renforcées. Dans le premier parlement de George Ier siégeaient 271, dans le premier parlement de George II, encore 257 membres fonctionnaires; dans le premier parlement de George IV, on n'en comptait déjà plus que 109 (1).

§ 2. *Le système électoral depuis le bill de réforme.*

Réforme de Cromwell. — Chatham et Junius sur le système électoral. — Essais de réforme antérieurs. — Bill de réforme de 1832. — Les bourgs pourris. — Nouveau système de représentation. — *Freemen* et *Liverymen*. — Cens de 10 livres sterling. — Fermiers à temps. — Qualification électorale. — Représentation des universités. — Nouvelle loi électorale pour l'Irlande. — Point de cens passif ou d'éligibilité. — Catégories de fonctionnaires non éligibles. — Atteinte portée par le bill de réforme aux droits des corporations. — Protestation de la minorité. — Bourgeoisie. — Grandes villes et petites localités représentées. — Représentation des villes et des comtés. — Disproportion entre la représentation et l'importance des grandes villes. — Statistique de 1851. — Arbitraire du système.

Un système électoral aussi défectueux ne pouvait manquer de provoquer de bonne heure d'amères critiques. Déjà sous Élisabeth, on glosait sur les bourgs pourris. Cromwell leur retira le droit d'élection, pour le conférer aux villes plus importantes qui s'en trouvaient encore dépourvues. Le parlement assemblé le 3 septembre 1654 comprenait deux cent cinquante membres, formant la représentation des comtés, et

(1) Hansard, série III, vol. II, 1118.

cent cinquante députés des villes et des corporations (1). Mais la Restauration replaça les choses dans l'ancien état. C'était les remettre en butte à de nouvelles attaques.

Nous avons vu combien cet ordre de choses était loin de répondre au principe de lord Chatham, voulant que la représentation fût toujours en rapport direct avec l'impôt. Cependant Chatham lui-même dissuadait de réformes radicales.

« D'après la théorie de notre constitution, dit-il, il devrait y avoir une corrélation perpétuelle entre les représentés et les représentants. Qui oserait dire qu'elle existe actuellement? Et cependant, que l'on se garde bien des remèdes violents.... » Puis, à propos des bourgs pourris : « Ce sont là, dit-il encore, les taches morbides de notre constitution, des maux qu'il faut néanmoins savoir prendre en patience, comme les maladies du corps, et supporter. Le membre peut en être malade, mais l'amputation, ce serait la mort (2). » Ajoutons que Paley, après avoir mis à découvert toutes les plaies de l'ancien système électoral, s'en console par la réflexion que ce qui importe, en définitive, c'est moins le mode que le résultat des élections (3). Junius est même d'avis que, venant une fois à priver de leur droit d'élection (*disfranchise*) les bourgs pourris, on pourrait tout aussi bien, par une résolution du parlement, ôter le même droit à toutes les communes (4). Il n'entendait même pas qu'on le conférât aux grandes villes qui en étaient encore dépourvues,

(1) Ranke, III, 473.
(2) Hansard, série III, vol. XII, 137.
(3) Livre I, ch. VII.
(4) Quarante-quatrième lettre à l'éditeur du *Public Advertiser*.

disant que les grands manufacturiers n'avaient, pour l'exercer, qu'à devenir *freeholders;* mais il voulait que l'on réformât la représentation du comté. Lord Chatham lui-même n'était pas contraire à une réforme du parlement, pourvu que les droits des corporations n'y fussent point lésés, et il aurait voulu augmenter la chambre des communes de cent nouveaux membres, pour les comtés.

Après qu'un projet de réforme pareil eut échoué, en 1760, et qu'en 1780 une motion du duc de Richmond, proposant l'introduction du suffrage universel et de parlements annuels, eut eu le même sort (1), Pitt, de son côté, proposa, en 1782, d'instituer un comité d'enquête sur l'état de la représentation du pays. Mais cette motion aussi fut repoussée par cent soixante et une voix contre cent quarante et une. Burke, dans une lettre particulière, déclara que le parlement était et avait toujours été précisément ce qu'il devait être, et que vouloir le réformer, c'était pousser au renversement de la constitution (2). D'autres motions de réforme furent ultérieurement présentées, par Pitt, en 1785, et par Grey, dans les années 1793, 1797 et 1800.

La Révolution française arrêta toutes les tentatives de réforme, en indisposant les classes supérieures contre le mouvement. En 1832, enfin, le bill de réforme Russell-Grey acquit force de loi, comme statut de la II-IIIe année du règne de Guillaume IV, chapitre 45. Cet acte retira le droit d'élection à tous les bourgs au-dessous de deux mille habitants, d'après le recensement de 1831. Cinquante-six bourgs pourris,

(1) Bucher, I, 134.
(2) Mahon, VII, 173.

avec cent onze siéges dans la chambre des communes, furent ainsi complétement écartés. Trente bourgs au-dessous de quatre mille habitants, qui nommaient deux députés, n'eurent plus que le droit d'en envoyer un, chacun. Les bourgs de Melcombe-Regis et de Weymouth, avec quatre représentants, furent réunis en un seul, et le nombre de leurs représentants, réduit à moitié. Les siéges ainsi rendus vacants furent répartis entre des bourgs non représentés jusque-là. De ces derniers, au nombre de quarante-trois, vingt-deux, parmi lesquels se trouvaient Birmingham et Manchester, obtinrent le droit d'envoyer deux députés, vingt et un celui d'en envoyer un. Le Yorkshire, qui n'avait auparavant que quatre représentants, en eut six; le comté de Lincoln, quatre au lieu de deux. On doubla la représentation de vingt-cinq comtés, par la division qu'on y introduisit. Sept comtés durent envoyer, désormais, trois chevaliers au lieu de deux; trois, deux au lieu d'un. On augmenta de cinq voix la représentation de l'Irlande, et celle de l'Écosse fut portée de quarante-cinq députés à cinquante-trois.

La représentation de tout le Royaume-Uni se répartissait donc ainsi, d'après le bill de réforme :

I. Angleterre.

Le Yorkshire seul envoyait.	6	chevaliers de comté.
Puis viennent :		
26 comtés à 4 députés. . . .	104	— —
7 — 3 —	21	— —
6 — 2 —	12	— —
La Cité de Londres.	4	députés de cité (*citizens*)
23 autres cités (y compris Westminster) à 2 députés.	46	— —

110 bourgs (comprenant Finsbury, Marylebone et les Tower Hamlets) à 2 députés	220 députés de bourg (*burgesses*) (1)
54 bourgs à 1 député. . . .	54 — —
es Universités d'Oxford et de Cambridge à 2 députés.	4 représentants.

II. Pays de Galles.

comtés à 2 députés	6 chevaliers de comté.
— 1 —	9 — —
bourgs groupés en arrondissements électoraux. . .	14 députés de bourg (*burgesses*).

III. Écosse.

27 comtés à 1 député. . . .	27 chevaliers de comté.
6 — nommant alternativement 1 député.	3 — —
Édinbourg et Glasgow à 2 députés	4 *citizens*.
5 autres villes et 14 arrondissements électoraux. . . .	19 *burgesses*.

IV. Irlande.

31 comtés à 2 députés. . . .	62 chevaliers de comté.
Un arrondissement électoral érigé en comté.	2 — —
Les 5 cités de Dublin, de Cork, de Limerick, de Galway et de Waterford, à 2 députés	10 — —
29 bourgs à 1 député. . . .	29 *citizens et burgesses*.
L'Université de Dublin. . . .	2 représentants.

(1) Le droit d'élection a été retiré, depuis, aux bourgs de Saint-Albans et de Sudbury, qui avaient chacun deux représentants; mais ces quatre siéges ont été récemment accordés à d'autres colléges électoraux. Ainsi le Yorkshire en a encore obtenu deux, le Lancashire un de plus qu'auparavant, et le quatrième a été donné au bourg de Birkenhead.

Cela fait, par l'addition, 471 membres pour l'Angleterre et 29 pour le pays de Galles, soit ensemble 500; plus 53 pour l'Écosse et 105 pour l'Irlande, soit en total général, pour le Royaume-Uni, 658.

Avant le bill de réforme, l'Angleterre et le pays de Galles comptaient 13 représentants de plus, dont les siéges ont été, comme on l'a vu plus haut, reportés sur l'Écosse et sur l'Irlande.

Le bill de réforme a aussi modifié les conditions du droit électoral même. Les anciens francs-bourgeois ou *freemen,* dans les villes, ont intégralement conservé leurs droits électoraux ou franchises, d'origine antérieure au 1er mars 1832. Hormis ce cas, il faut, pour être électeur dans une cité ou un bourg, avoir, en contribuant à la taxe des pauvres, sa cote établie depuis un an au 31 juillet de l'année des élections, avoir payé les impôts dus jusqu'au 5 janvier et résider, au 31 juillet, depuis six mois au lieu de l'élection même, ou du moins dans un rayon de sept milles de celui-ci. L'électeur doit, en même temps, être propriétaire d'un bien de 10 livres sterling de revenu, au lieu de l'élection même, sinon y payer 10 livres sterling de loyer. Il peut, comme locataire, changer de demeure, mais seulement dans le rayon de l'arrondissement électoral. Ni les ci-devant *freemen*, dans toutes les villes, ni les *liverymen*, à Londres, ne peuvent plus être portés sur les listes électorales s'il est établi, au 31 juillet, qu'ils reçoivent depuis un an l'assistance comme pauvres. On ne peut être électeur dans un comté en même temps que dans une cité ou un bourg. En Écosse, le droit d'élection, retiré aux corporations, fut transféré à tous les habitants payant 10 livres sterling de loyer.

Dans les comtés, les *freeholders* au cens de 40 shel-

lings de revenu d'autrefois conservèrent leur droit électoral pour la durée de leur vie. Toute cette classe est par conséquent en voie de s'éteindre. Actuellement, le *freehold* ne donne le droit d'élire qu'avec un revenu annuel de 10 livres sterling au moins. Les fermiers à baux héréditaires (*copyholders*) et les fermiers à temps (*leaseholders*), avec des baux de soixante ans, sont soumis aux mêmes conditions de cens, tandis que les fermiers à temps avec des baux de vingt ans et les fermiers révocables (*tenants at will*), auxquels le propriétaire est libre de donner congé quand il lui plaît (1), ne peuvent être électeurs à moins de payer 50 livres sterling de fermages annuels. Ces fermiers n'obtinrent le droit d'élire qu'à la faveur d'une clause du marquis de Chandos, que le défunt radical Hume avait appuyée et qui fut annexée au bill de réforme. Elle a fait participer aux élections une foule de gens entièrement dépendants de l'aristocratie. C'est donc avec raison, à cet égard, que lord Grey et lord Althorp ont pu appeler le bill de réforme la mesure la plus aristocratique qui eût jamais passé à la chambre des communes.

Les autres conditions de capacité légale pour les électeurs ont été maintenues. Il faut qu'ils aient atteint l'âge de vingt et un ans, qu'ils soient en état de disposer de leur personne et de leurs biens, et qu'ils n'aient jamais été condamnés comme parjures. La possession d'un *freehold* par actes simulés n'autorise pas la personne qui se le serait fait attribuer, pour avoir le droit d'élire, à participer aux élections. Les juges, les constables et les employés du fisc ne peuvent non plus être électeurs.

(1) Blackstone, II, 145, 146.

Les deux universités anglaises conservèrent le droit que leur avait conféré Jacques Ier, d'envoyer chacune deux représentants à tout parlement. Il n'y a jamais eu de cens pour elles. Les représentants sont élus, à Cambridge et à Oxford, par des maîtres ès-arts ayant fait un certain stage dans un collége. A Dublin, ce sont les bénéficiers (*fellows*), les étudiants (*scholars*) et les gradués (*graduates*), qui élisent les députés.

Les cinque ports sont, comme autrefois, représentés par leurs « barons ».

En Irlande, le droit électoral, depuis un acte de la XIII-XIVe année du règne de Victoria, chapitre 69, est attaché à un cens plus bas que celui d'Angleterre, la loi y admettant, comme électeurs, tous les fermiers taxés, pour l'assistance des pauvres, sur un revenu net de 12 livres sterling par an; plus les personnes possédant des terres en fidéicommis (*entail*) ou en usufruit viager, avec un revenu taxé de 5 livres sterling par an seulement; enfin, dans les villes et bourgs, tous les possesseurs de terres et bâtiments, taxés pour un revenu de 8 livres sterling par an.

Le bill de réforme ne touchait pas au cens d'éligibilité. Il était de 600 livres sterling de revenu pour les chevaliers des comtés, et de 300 pour les députés des villes et bourgs; mais, depuis, la loi du 28 juin 1858, de la XXI-XXIIe année du règne de Victoria, chapitre 26, l'a complétement aboli, avec toutes les justifications de propriété auparavant exigées des députés. Quant aux autres causes d'exclusion, elles ont été maintenues et même en partie renforcées. Il faut, pour siéger et voter au parlement, avoir l'âge de vingt et un ans. Cependant on a souvent passé sur la stricte observance de cette règle.

Fox, quand il entra à la chambre, n'avait que dix-neuf âns et quatre mois. Pitt n'était pas beaucoup plus âgé, lorsqu'il vint y déployer, pour la première fois, ses grands talents. Cependant, l'acte de la VII-VIII[e] année du règne de Guillaume III, chapitre 25, exclut positivement les mineurs. Or Fox, à vingt et un ans, comptait déjà parmi les meilleurs orateurs de la chambre (1). Seulement ils ne furent, l'un et l'autre, admis à participer au vote qu'après avoir atteint leur majorité (2).

Nul employé de l'excise, de la douane, du timbre ou d'aucune autre branche de l'administration fiscale, n'est éligible, non plus qu'aucun juge des cours de loi du royaume, ni des tribunaux ecclésiastiques ou des cours d'équité. Depuis 1840, le juge de l'amirauté est également sur la liste des magistrats exclus. Tous les juges rétribués, de création moderne, sont dans le même cas (3). Le maître des rôles seul est éligible.

(1) Walpole, *Mémoires*, introduction, 179.

(2) May, *Parlement*, 32.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 307.

On voit cependant, par la position faite au lord chancelier, que l'activité parlementaire n'est pas regardée comme incompatible avec l'activité judiciaire, en Angleterre. Aussi, les pairs en corps sont-ils tous juges, au moins dans le cas d'une mise en accusation au parlement (*impeachment*), ou lorsqu'ils ont à juger un pair. Il est naturel qu'on ne regarde pas comme très-convenable, pour des magistrats aussi haut placés que le maître des rôles ou les juges des hautes cours, de pratiquer les artifices électoraux des candidats à la députation, en Angleterre. Cependant, si les autres juges rétribués à postes fixes, comme les magistrats de police et les juges des cours de comté, ne peuvent y être élus membres du parlement, ce n'est pas qu'on les écarte des élections par la crainte de voir leur autorité judiciaire souffrir de leur candidature, s'ils se présentaient, mais parce qu'il serait très-dispendieux, en Angleterre, de les faire

Cependant, on a déclaré très-inconvenant, à la chambre haute, qu'il cherchât à se faire élire (1). Aucun pair d'Angleterre, ni d'Écosse, ne peut être envoyé comme représentant à la chambre des communes; les pairs d'Irlande seuls y sont admis. Enfin, les étrangers même naturalisés, à moins que l'éligibilité ne leur ait été conférée expressément, ne sont pas éligibles, non plus que toutes les personnes convaincues de haute trahison et de félonie (2).

Le bill de réforme fut, comme atteinte aux droits des corporations, une mesure d'une extrême hardiesse.

Il n'est, à cet égard, que trois actes du parlement, qui soient allés également loin. Nous voulons parler de ceux qui ordonnèrent la suppression déjà mentionnée du suffrage universel, sous Henri VI, le changement de l'ordre de succession au trône, lors de la Révolution, et l'extension de la durée des parlements de trois ans à sept, sous George I[er]. Dans le premier et le dernier de ces trois cas, les représentants des corporations d'Angleterre avaient disposé de la constitution et des droits de leurs corporations; or, le bill de réforme anéantit complétement le droit de beaucoup d'entre celles-ci, lequel, bien qu'abusif, avait cependant

remplacer dans leurs fonctions de juges par des suppléants, s'ils étaient élus. Les six mille cinq cents juges de paix en service actif, dont l'activité judiciaire gratuite se déploie sur un très-vaste champ, fournissent d'ailleurs, notoirement, un large contingent à la représentation parlementaire, et ces magistrats sont dans les meilleures conditions pour s'y rendre utiles.

(1) *Annual Register*, 1856, p. 59.

(2) Le parlement des illettrés (*parliamentum indoctum*), de la sixième année du règne de Henri IV, avait même exclu les légistes.

contribué lui-même à mettre au monde le parlement réformateur. Du point de vue du droit historique, la protestation de la minorité des lords était tout à fait logique. En voici les termes : « Nous protestons, parce que nous voyons, pour la première fois, complétement mis de côté, par ce bill, ce respect consciencieux de la sainteté des droits et des intérêts garantis par des chartes, regardé jusqu'à présent comme un des principes essentiels de la politique et de la constitution anglaises et comme le fondement de la justice britannique (1). »

« En traitant la chambre du tiers-état comme la chambre du peuple et non comme celle d'une classe privilégiée, dit Disraëli (2), le parlement et les ministres admettaient, par le fait, le principe du suffrage universel. A ce point de vue, le cens de 10 livres sterling était une mesure arbitraire, déraisonnable et impolitique. Le chartisme en fut le résultat immédiat et inévitable. » Nous avons déjà vu, cependant, qu'en Angleterre le suffrage universel pourrait se justifier du point de vue du droit historique même.

Mais c'est surtout contre l'invasion du nouvel élément de la bourgeoisie, pour la première fois introduite en masse dans la chambre des communes par le bill de réforme, qu'était dirigée la protestation des lords. Nous avons déjà fait remarquer, dans plusieurs autres endroits, comment ce bill a précisément, par l'introduction de cet élément, dérangé tout l'ancien équilibre de la constitution anglaise et fait entrer, depuis, la législation dans des voies toutes nouvelles.

Mais, vu l'immense difficulté que présentait la ques-

(1) Hansard, série III, vol. XII, 461.
(2) *Coningsby*, I, ch. VII.

tion de la réforme électorale, en Angleterre, nous croyons qu'il faut mettre beaucoup de réserve dans les jugements que l'on porte ainsi sur les expériences d'un autre peuple, en matière législative. Bornons-nous donc à constater le mode d'opération du bill de réforme et ses effets sur le droit de l'Angleterre. Matériellement, personne ne le niera, la représentation même n'a pas été beaucoup améliorée par ce bill. Les grandes villes nouvellement investies du droit d'élection sont, le plus souvent, représentées, soit par des nullités, soit par des hommes très-remarquables dans leur genre, mais exclusivement dominés par les idées utilitaires et sans profondeur de vues politiques, tels que les Cobden et les Bright. Cependant, hâtons-nous de le reconnaître, cette direction se justifie parfaitement aussi par les nécessités de la phase actuelle du développement historique, et les hommes qui s'y appliquent ont leur mérite incontestable. Il est heureux qu'elle ne soit plus exclue du parlement. Il faut laisser aux hommes d'État britanniques la tâche d'harmoniser la vieille Angleterre avec cette nouvelle génération, toute bourgeoise, et la politique utilitaire de Manchester.

Le bill de réforme n'a pas, en général, fait disparaître la disproportion entre les divers arrondissements électoraux, relativement au nombre des électeurs, et n'a que peu avancé la réalisation du principe de l'association normale des rapports de la taxation et de la représentation. « Le caractère de cet acte, » dit la *Revue de Westminster* (1), « est celui d'un gigantesque replâtrage. Le bill de réforme a démoli d'anciens arron-

(1) Année 1832, vol. I, p. 1 à 10.

dissements électoraux et en a créé de nouveaux, sans que l'on puisse reconnaître l'empire d'aucune règle dans les vues qui ont présidé à ce remaniement. On n'y a tenu aucun compte de la dent des années. Le bill est riche en bizarreries qui sont évidemment l'effet de purs caprices. »

Ainsi les bourgs-pourris des whigs, comme Tiverton et Droitwich, par exemple, furent en partie maintenus, pendant qu'on laissait sans représentation au parlement 19 villes importantes, comprenant, dès 1851, un bloc de 658,158 habitants. Parmi elles figuraient :

Stoke sur le Trent avec	84,027	habitants.
Dewsbury	71,768	—
Brimsley	63,870	—
Merthyr Tydfil	63,080	—
Haslingden	50,424	—
Keighley	45,749	—
Stroud	36,535	—
Huddersfield	30,880	—
Skipton	28,764	—

Or, la population de ces 19 localités s'était accrue de 10 pour 100 de 1841 à 1851. Par contre, 21 autres localités, ne réunissant que 322,380 habitants, c'est-à-dire à peine la moitié de celle des 19 dont il vient d'être question, avaient, elles, 35 représentants à la chambre des communes, et, cependant, leur population n'avait augmenté que de 3 pour 100, dans la même période décennale. Une seule parmi elles, Guildford, comptait 25,000 âmes.

Hastings avec 21,248 âmes; Hertford avec 15,088; Buckingham avec 14,412; Bridport avec 16,890; Leominster avec 14,910; Beverley avec 20,037; Richmond avec 13,843; Bridgewater avec 15,559, et Chi-

chester avec 15,100, eurent, comme Guildford, à nommer deux représentants chacune. Des villes qui déclinent à vue d'œil, comme Canterbury avec 14,097 âmes, Cricklade avec 11,046 et Salisbury avec 8,931, ont également deux représentants chacune. Une des dix-neuf mentionnées en premier lieu, Saint-Albans, avec 18,006 habitants, a perdu son droit d'élection, par suite de faits de corruption multiples, et il a été, depuis peu, disposé des deux siéges qui lui appartenaient. Les élections de la plupart de ces localités sont entre les mains de l'aristocratie. En outre, Calne avec environ 4,500 habitants et 124 maisons occupées par des locataires payant 10 livres sterling de loyer, envoie aussi deux membres, et Chippenham, avec 3,200 habitants et 180 maisons de la même catégorie, un membre au parlement. Enfin, un endroit de l'importance de Chelsea n'est même pas représenté, lorsqu'il y a un membre pour Westbury, où il n'existe que 14 maisons dont les loyers répondent aux conditions du cens électoral (1).

Les représentants des cités, des bourgs, des universités et des cinque ports forment les huit treizièmes de la chambre des communes d'Angleterre. Ces membres avaient été élus, sur une population de 6,105,228 âmes, en 1847, par 357,269 électeurs, dont 295,582 au cens de 10 livres sterling et 55,388 *freemen*. Le total des électeurs formait le quart de la partie mâle de la population représentée. On comptait un électeur par 16 habitants, un député par 1,100 électeurs; 67 bourgs étaient au-dessus, 133 au-dessous de cette moyenne; ces derniers élisaient 203, les 67 premiers, 132 membres.

(1) Schulte, *le Parlement anglais*, 113.

Les électeurs des comtés, en Angleterre et dans le pays de Galles, étaient, de 1849 à 1850, au nombre de 530,547. Toute l'Angleterre, avec le pays de Galles, renfermait, d'après cela, 887,816 électeurs, ce qui revient au cinquième de toute la population mâle (1). Comme tous les comtés anglais envoient 143 membres et les comtés gallois 15 à la chambre des communes, il n'y a, en Angleterre et dans le pays de Galles, qu'un représentant de comté pour environ 3,400 électeurs, et un électeur de comté pour 20 habitants. Or, dans tout le Royaume-Uni, il ne reste, comme on l'a vu, pour les représentants des comtés, que les cinq treizièmes des siéges de la représentation totale.

En Irlande, la disproportion est encore plus grande. Le corps électoral y est quatre ou cinq fois plus nombreux dans les comtés que dans les villes, qui y nomment 41 représentants sur 105.

Néanmoins, la bizarrerie dans les rapports des arrondissements électoraux fait obstacle à la prépondérance des intérêts industriels et municipaux, en Angleterre même. Liverpool, avec 17,320 électeurs, n'envoie que 2 députés au parlement; cinquante-trois autres localités, avec 17,597 électeurs, nomment 76 membres. Aux élections de 1847, il n'y eut que 19 élections sur ces 76 qui fussent disputées; 57 membres furent tout simplement nommés, suivant l'usage traditionnel, par quelques personnages influents de l'aristocratie, ou par des *commoners* plus ou moins étroitement liés de parenté ou d'intérêt avec elle. La disproportion qui résulte de la participation des *freemen* encore exis-

(1) *Revue de Westminster*, 1832; vol. I, 30.

tants au suffrage, s'effacera avec le temps. Il y a dix ans, on comptait encore dix localités avec 13,635 électeurs sur 104,469 habitants seulement, ce qui donne un électeur pour 8 habitants, dans lesquelles il n'y avait que 7,036 électeurs au cens de 10 livres sterling. Dans quinze autres localités, ne renfermant que 18,816 électeurs pour 611,283 habitants, soit un électeur pour 32 habitants, il n'y avait pas 500 *freemen*.

En 1851, Liverpool avait 14,072 électeurs au cens de 10 livres sterling, et, cependant, cette ville n'envoyait pas au parlement plus de députés qu'Andover, où le nombre des électeurs de cette catégorie n'était que de 242. Les Tower-Hamlets avaient alors 19,361 électeurs à 10 livres sterling, sans peser au parlement plus que Knaresborough, avec 228 électeurs. Manchester, avec 12,836 électeurs nouveaux, n'envoie pas à la chambre plus de députés que Thetford, avec 203 électeurs. Le vote des 4 représentants de la cité de Londres et de ses 20,472 électeurs, peut être neutralisé par celui des 4 membres pour Harwich et Marlborough, avec leurs 600 électeurs.

Il n'y a pas moins de disproportion dans les contingents représentatifs des comtés entre eux. Le Yorkshire, avec 15,620 kilomètres carrés, a six représentants; le comté de Rutland, avec 385 kilomètres carrés seulement, en a conservé deux.

Relativement à la fortune, les anomalies de cette représentation sont encore bien plus choquantes (1). En 1850, 237 membres représentaient 5,753,733 habitants et 19,682,225 livres sterling de rentes annuelles; 225 autres, 10,980,216 habitants et

(1) *Revue de Westminster*, 1852; vol. I, p. 27.

42,157,060 livres sterling de rentes annuelles, en Angleterre. La même année, chaque membre pour Sussex représentait 64,957 livres; pour Kent, 117,315; pour le Westriding du Yorkshire, 184,711; pour le comté de Middlesex, le Lancashire et le Westriding réunis, en moyenne, 273,875; pour les comtés de Rutland, de Westmoreland et de Huntingdon, en moyenne aussi, 70,218 livres sterling de rente annuelle.

Voici un état précis de ces rapports dans les comtés suivants, y compris les bourgs de leurs circonscriptions respectives, en 1850 :

Comtés.	Membres à nommer.		Habitants.		Montant de la taxe du comté.
					L. St.
Lancastre	26	pour	2,063,913	et	6,192,067
Devonshire	22	—	572,207	—	1,751,450
York, West-Riding	18	—	1,339,962	—	3,077,509
Kent	18	—	619,207	—	1,747,946
Middlesex	14	—	1,895,710	—	7,754,328
Cornouailles	13	—	356,662	—	1,805,152
York, North-Riding	11	—	194,624	—	1,198,615
Bucks	11	—	143,670	—	758,410
Chester	10	—	423,438	—	1,094,907
York, East-Riding	8	—	254,181	—	1,046,106
Huntingdon	5	—	60,320	—	279,570
Bedford	3	—	129,789	—	413,917
Rutland	2	—	24,272	—	139,021

Ces faits peuvent donner à grands traits l'image des rapports, si biscornus d'inégalités et de complications, du système représentatif en Angleterre, même depuis le bill de réforme. On voit combien peu précisément la richesse des localités y donne la mesure de leur représentation, combien celle-ci s'y écarte de tout idéal d'une représentation nationale, conforme aux spéculations de la théorie. Cependant, il serait extrêmement diffi-

cile, peut-être même impossible, dans les circonstances actuelles, d'arriver à faire mieux, sans mettre du moins en question la solidité et la durée de tout l'édifice de la constitution même.

§ 3. *Les élections et la composition de la chambre des communes.*

Listes électorales. — *Revising barristers.* — *Returning officers.* — Protection de la liberté électorale. — Bill contre la corruption. — Vote à mains levées. — Le *poll.* — Procès-verbal des élections. — Vérification de la validité des élections dans le conseil privé et la chancellerie, autrefois, et depuis à la chambre des communes même. — Élection de Chippenham. — Acte de Grenville. — Nouvelle manière de procéder. — Comités d'élections. - Pétitions à ces comités. — Comités d'enquête. — *Chiltern hundreds.* — Expulsion de membres. — Wilkes, Cochrane. — Indemnités. — Le *Speaker* ou Orateur. — Le banc de la trésorerie. — Chambre en nombre. — Chambre pleine.

Les inspecteurs des pauvres sont tenus de dresser, chaque année, les listes des électeurs; mais ils laissent souvent ce soin aux inspecteurs assistants et au clerc de la *vestry*. Des réclamations et des propositions peuvent leur être remises jusqu'au 20 juillet. Le 1er août, il faut qu'ils publient les listes électorales, contre les dispositions desquelles l'appel est admis jusqu'au 25 du même mois. La liste des réclamants doit être publiée avant le 1er septembre (1). Les avocats chargés de la révision (*revising barristers*) pour Londres, Westminster et tout le comté de Middlesex, sont nommés par le lord *chief justice* du banc de la reine; ailleurs, par les juges, dans leurs tournées de circuit. Ces jurisconsultes réviseurs tiennent leurs cours de justice entre le 15 septembre et le 31 octobre de chaque année. Toute personne domi-

(1) Toulmin Smith, *la Paroisse*, 156.

ciliée dans l'arrondissement électoral a le droit d'attaquer la liste électorale, par l'action populaire, et peut appeler des décisions de ces réviseurs à la cour des plaids communs.

Le shériff est sommé, par un writ de chancellerie ou par l'Orateur des communes, de faire procéder à une ou à plusieurs élections. Il est commissaire des élections (*returning officer*) de son comté. Autrefois, il y procédait à la cour ordinaire du comté; mais, depuis un acte de la vingt-cinquième année du règne de George III, chapitre 84, il est obligé de convoquer, deux jours après la réception des writs, une cour de comté spéciale pour l'élection. Dans les villes érigées en corporations, c'est le maire ou un autre officier municipal qui fonctionne comme *returning officer*. Le writ pour l'élection dans un bourg, une cité ou toute autre ville érigée en corporation, est adressé au commissaire des élections de la localité ou, à défaut d'un pareil commissaire, dans les cas où il s'agit de villes, sans droits de corporation notamment, au shériff. Celui-ci nomme alors commissaire pour l'année un notable de l'endroit. Auprès des universités, ce sont les chanceliers de celles-ci qui exercent ces fonctions.

Avant le commencement de toute élection, le shériff et le commissaire doivent jurer de ne pas se laisser corrompre. Le candidat doit aussi, si on le demande, justifier de ses qualités sous serment. L'électeur n'est sujet à cet examen que pour la constatation de son identité, non pour la justification de ses qualités; cependant, le serment de rester inaccessible à la corruption peut encore lui être déféré. Un statut de 1854, le *corrupt practices prevention act*, de la XVII–XVIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 102, défend à tout can-

didat, sous peine de déchéance de ses droits d'électeur et d'éligible, de régaler ses électeurs. On renouvelle maintenant cet acte d'année en année. Il défend aussi toute espèce de contrainte ou de menaces à l'égard des votants, le port de cocardes, le déploiement de bannières et l'enrôlement de bandes de musiciens. Il ne peut être fait, relativement à l'élection, de payements que par les mains d'un auditeur de l'élection, nommé par le commissaire de celle-ci. Chaque candidat est obligé de désigner à l'auditeur les agents qu'il veut employer à son élection. L'auditeur dresse tous les comptes de frais. La pénalité, pour la violation de cet acte, est la perte du droit électoral; mais on n'est admis à fonder une plainte sur ledit acte, qu'après avoir, au préalable, fourni une caution de deux cents livres sterling.

Cette loi, non plus que tant d'autres qui l'avaient précédée, n'a pu empêcher la corruption. Chaque siége au parlement occasionne, en moyenne, même lorsqu'il n'y a pas de corruption employée, un millier de livres sterling de frais; chaque élection générale coûte un million et demi de livres environ aux partis (1).

Chacun a le droit d'assister à l'acte électoral, qui se fait publiquement. Au jour fixé pour l'élection, les candidats paraissent aux *hustings,* où ils sont présentés par leurs comités (2).

(1) *Revue de Westminster*, I, 1852; p. 29.

(2) Le caractère des candidats est, naturellement, soumis par l'opposition à un examen minutieux, et le dicton *semper aliquid hæret* y fait règle. « Il était sorti victorieux et intact de deux élections contestées. Quiconque a cette chance, en Angleterre, est un homme dont le caractère est parfaitement établi. » Wilkie Collins, *la Femme en blanc*, éd. de Sampson Low Son et Comp., p. 60.

On procède d'abord à un vote par mains levées (*show of hands*), auquel on laisse participer tous les assistants, les femmes elles-mêmes. S'il n'est point fait, par la minorité, de motion tendant à la constatation formelle du suffrage par un procès-verbal ou protocole (*poll*), le candidat est proclamé député. Le poll maintenant ne dure qu'un jour (1). Les comtés sont partagés en districts pour la commodité des élections.

Les commissaires des élections (*returning officers*) des bourgs et villes, ainsi que les shériffs, adressent leurs rapports sur le résultat des élections au secrétaire de la couronne auprès de la cour de chancellerie (2). Les noms des élus sont publiés dans la *Gazette de Londres.*

Jusqu'à Élisabeth, les affaires d'élections contestées étaient décidées d'abord par le souverain en conseil, puis en cour de chancellerie; mais, sous ce règne, les communes se mirent à procéder elles-mêmes à la vérification des pouvoirs des députés (3). Sous Jacques Ier, la cour de chancellerie, ayant exclu un chevalier, émit un nouveau writ d'élection. Mais les communes, ayant déclaré valable l'élection cassée, ne cédèrent sur ce point qu'après une longue résistance. Sous Charles Ier cependant, le parlement acquit aussi le droit incontesté de vérifier les élections de sa propre autorité. La Révolution le confirma dans ce droit, sanctionnant ainsi la liberté du parlement.

Avant 1770, les élections contestées étaient débattues comme des questions de parti, en assemblée générale, au sein de la chambre des communes même.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 373.
(2) Blackstone, éd. de Kerr, 1857; vol. I, 169
(3) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, I, 373.

Ce fut ainsi que sir Robert Walpole résigna en 1741, par suite du vote sur l'élection de Chippenham.

Le mode de vérification actuel se fonde sur l'acte de Grenville, de 1770, et sur un acte de 1849 (XI-XIIe année du règne de Victoria, chapitre 98). D'après ces dispositions, tout député contre l'élection duquel il n'y a pas de réclamation, est membre de la chambre des communes de plein droit. Pour attaquer une élection, il faut une pétition contre celle-ci, de la part des intéressés. Ces pétitions sont rédigées par les agents parlementaires du parti réclamant, et doivent être signées d'un électeur au moins. Mais il arrive souvent, dans les cas d'élections faites sous l'influence de la corruption, qu'on compense entre eux les griefs articulés de part et d'autre. Dans ces cas, l'agent whig renonce à sa pétition contre un député tory, moyennant la renonciation d'un agent tory à celle qu'il avait formée contre un député whig.

La considération de la dépense à faire peut suffire, d'ailleurs, pour décourager de ces réclamations, chaque pétitionnaire devant fournir une caution de mille livres sterling, avant que sa cause puisse être entendue. Il faut aussi que la pétition se fonde sur des faits certains et spécifie les votes que l'on attaque.

Les comités des élections décident de ces pétitions. A l'ouverture de chaque parlement, l'Orateur forme un comité général des élections de six membres de la chambre, dont les élections soient incontestées. Ceux-ci choisissent à leur tour, suivant un mode d'élection très-compliqué, des comités spéciaux, qui ne peuvent jamais fonctionner plus d'une semaine.

Les membres du comité général et des comités spéciaux sont assermentés. Il y a peu de temps, ces co-

mités avaient seuls, de tous ceux de la chambre des communes, le droit de faire déposer des témoins sous serment; mais un acte de la XXI–XXII[e] année du règne de Victoria, chapitre 78, a également attribué ce droit aux comités délibérant sur les bills d'intérêt privé. Le parjure devant un comité du parlement est aussi sévèrement puni qu'un faux serment prêté devant le juge (1).

Les comités d'élection ne décident que sur la connaissance des faits allégués; ils n'ont pas d'attributions inquisitoriales. Celui qui contredit la pétition, s'il succombe, ou le pétitionnaire, si c'est lui qu'on déboute, supporte tous les frais; mais on n'en marque point quand personne ne contredit la pétition.

Le député convaincu de corruption devient incapable, pendant la durée du parlement, d'y siéger pour l'arrondissement dans lequel il a été élu. Les comités d'élection ont, dit-on, la conscience très-large et ne perdent jamais de vue la maxime : « Nous sommes tous des pécheurs. »

Si le comité trouve qu'une mauvaise pratique s'est établie quelque part dans les élections, il fait un rapport à la chambre qui, dans son adresse à la reine, propose la nomination de certaines personnes aux fonctions de commissaires, pour s'enquérir de cette pratique. Ces commissaires, fonctionnant comme juges, peuvent suivre l'enquête d'office, entendre des témoins et même reporter leur examen sur des élections antérieures. Saint-Albans, par exemple, perdit son droit d'élection par suite d'investigations pareilles. C'est le trésor de l'État qui en supporte les frais.

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 110.

Le membre élu dans plusieurs endroits doit opter pour tel ou tel arrondissement électoral (1). Les députés qui acceptent un emploi directement de la couronne ou du lord lieutenant d'Irlande sont seuls obligés de se soumettre à la réélection. Personne ne peut résigner son mandat volontairement. Celui qui veut résigner, ou accepter un siége pour un autre arrondissement électoral, prie le ministère de lui attribuer fictivement un office royal. Il est ordinairement satisfait à cette demande par la nomination à l'office de steward et bailli de l'un des trois *Chiltern hundreds* de S. M., Stoke, Desborough et Bonenham, ou des manoirs d'East-Hendred et de Northstead (*). En 1775 pourtant, lord North refusa une nomination de l'espèce, mais il n'y a plus eu, depuis, d'exemple d'un pareil refus (2). Cette nomination, ayant pour effet de priver l'impétrant de ses qualités pour siéger, nécessite une réélection.

La chambre s'est aussi attribué le droit d'exclure des membres dont les élections ne sont pas contestées. Ainsi, dès 1581, le député de Grantham, Arthur Hall, expulsé pour la publication d'un livre absolutiste, fut envoyé à la Tour et frappé d'une amende de 500 marcs. En 1679, on expulsa le colonel Sackville, pour avoir ridiculisé le complot papiste; en 1695, l'Orateur, sir John Trevor lui-même, qui s'était laissé corrompre (3). En 1698, M. Wollaston fut éliminé du parlement; mais, réélu, il ne tarda pas à y reprendre sa place. En 1711, Robert

(1) Rushworth, partie III, vol. I, 19.
(2) May, *le Parlement*, 553.
(3) *Débats parlementaires*, III, 16.
(*) R. Jenery Shee, p. 444.

Walpole aussi, expulsé pour abus grossier des pouvoirs de sa charge et pour des faits de corruption notoire (1), puis déclaré incapable de jouir du bénéfice de l'élection, n'en fut pas moins réélu, et, bien que le candidat de la minorité, M. Taylor, pétitionnât contre cette réélection, on la reconnut valable. En 1721, Aislabie (2), en 1727, John Ward de Hackney, furent exclus : le premier pour faits de corruption dans les affaires de la compagnie de la mer du Sud, le second pour faux. En 1714, Steele avait été expulsé de la chambre des communes, pour un pamphlet prétendu séditieux, *la Crise* (3). Cependant Blackstone, dans la première édition de son ouvrage, dit que le parlement n'a pas le droit d'exclure, ni de déclarer incapable de jouir du bénéfice de l'élection, un membre élu valablement dans la forme, pourvu que ce membre soit, légalement, éligible. Mais, ayant changé d'opinion, quand il publia la seconde édition de son *Commentaire*, il y admit, comme fondé en droit, ce qui n'était qu'un simple usage parlementaire (4). De là est venue la mode, dans les banquets de l'opposition, de porter des toasts « à la première édition du *Commentaire* de Blackstone » (5). Ce furent les mesures prises par les ministres contre Wilkes, qui avaient déterminé ce changement dans la manière de voir de Blackstone. Wilkes, déjà poursuivi par le parlement d'une manière parfaitement illégale dans la forme, en 1762, pour un article dans le *North*

(1) Smollet, liv. X, ch. XLI.
(2) Mahon, II, 22.
(3) *Débats parlementaires*, VI, 144.
(4) Junius, deuxième lettre au duc de Grafton, du 24 avril 1769.
(5) Mahon, V, 243.

Briton, où il avait reproché à Bute sa trahison envers Frédéric le Grand, fut élu en 1769, dans le comté de Middlesex. Là-dessus, le roi écrivit à lord North : « Je regarde comme très-nécessaire de vous informer que l'expulsion de Wilkes paraît commandée par les circonstances (*expedient*), et qu'il faut qu'elle ait lieu. » On l'expulsa en effet, le 3 février 1769, sur un libelle, que le parlement qualifia « d'impudente calomnie, dénuée de tout fondement. » Wilkes fut néanmoins réélu ; mais le parlement, de son côté, déclara valablement élu le candidat de la minorité, Luttrell, et l'admit au vote, en déclarant Wilkes incapable de profiter de sa propre élection. Lord North se borna, dans la défense de cette mesure, à la motiver sur des convenances (*on the ground of expediency*). Mais, en 1782, quand Wilkes eut cessé d'être en défaveur, cette résolution prise contre lui fut solennellement rayée des journaux ou registres du parlement. En 1814, Lord Cochrane fut exclu, par 140 voix contre 40, pour la propagation de faux bruits à la bourse; mais on le réélut à Westminster et sa réélection ne fut pas infirmée (1).

Jusqu'à la Restauration, les membres de la chambre des communes recevaient des indemnités de voyage et de séjour. Sous Édouard Ier, elles étaient fixées à 10 shellings par jour, pour les membres des cinque ports et de la cité de Londres. Dans la seizième année du règne d'Édouard II (*), l'indemnité quotidienne fut réglée au taux de 4 shellings par jour, pour les chevaliers, et de 2 shellings, pour les bourgeois. Elle était aussi fournie parfois en nature. Tous ces frais étaient à la charge du corps électoral. Les membres négligents ne touchaient

(1) Hughs, ch. LV.
(*) R. Jenery Shee, p. 446.

pas d'indemnité les jours où ils manquaient aux séances du parlement (1).

L'Orateur de la chambre des communes y exerce la présidence. La masse (*the mace*) est déposée devant son siége. Il n'a voix décisive (*casting vote*) que lors d'un partage égal des voix ; dans les autres cas, il ne participe point au vote. Il ne doit pas se mêler des débats. Un traitement annuel de 6,000 livres sterling lui est alloué. D'après un acte du 14 août 1855 (XVIII-XIX[e] année du règne de Victoria, chapitre 84), un orateur suppléant (*deputy speaker*) ou vice-président peut être nommé en l'absence du *speaker*. Les nominations auxquelles procède le vice-président n'ont toutefois de validité que pour la durée de ses fonctions. Sous les ordres de l'Orateur se trouve placé le sergent d'armes (*sergeant at arms*), nommé par la reine. Il porte le sceptre devant le lord chancelier et a la police de la chambre des communes ; autrement dit, il est chargé d'arrêter quiconque se rend coupable d'une infraction de privilége.

A la droite de l'Orateur se trouve, à la chambre des communes, le banc des ministres ou banc de la trésorerie (*treasury bench*). A l'ouverture du parlement, les membres de la cité de Londres ont le privilége de s'asseoir sur le banc des ministres. A la droite de celui-ci s'élèvent les siéges du parti du ministère, à sa gauche ceux de l'opposition. Jusqu'à la chute de Walpole, les chefs de l'opposition, quand ils étaient conseillers privés, siégeaient aussi, comme Pulteney, par exemple, sur le banc de la trésorerie (2).

La présence de quarante membres suffit pour la

(1) Pauli, IV, 681. — Crabb, 254.

(2) Mahon, III, 72.

validité des résolutions de la chambre des communes. Avant l'union avec l'Irlande, on regardait l'assistance de cinq cent huit membres comme le *nec plus ultra* d'une chambre pleine. Le 10 août 1859, séance dans laquelle l'administration de lord Derby fut renversée par une majorité de trois cent vingt-trois membres contre trois cent dix (1), il ne manquait que vingt et un membres. Mais, ordinairement, la chambre ne se montre que trop négligente dans l'accomplissement de ses fonctions législatives. Le jour de l'adoption du bill très-important dit *nuisance removal bill* (10 juillet 1860), il ne se trouva que quarante-quatre votants (2). C'est qu'il n'y avait pas là de question de parti en jeu.

CHAPITRE V.

PRIVILÉGES DU PARLEMENT.

Preuve du privilége. — Nature du privilége. — La chambre des communes fait partie du conseil de la couronne. — Omnipotence du parlement. — Opinion de Fortescue. — Jugements exprimés par Hale, Burleigh et Blackstone. — Le parlement change la religion de l'État. — Il fixe aussi le tarif des voitures de place. — Conflit avec l'administration des temples de l'Ile de Ceylan. — Intérêts dans les chemins de fer. — Priviléges et tribunaux. — Stockdale contre Hansard. — Conflit avec le banc de la reine. — Loi relative à la publication des documents parlementaires. — Mansfield, Denman, Littledale, Patteson et Coleridge sur les limites des priviléges du parlement. — Il y a lieu d'administrer la preuve des priviléges. — Conflits des deux chambres en matière de priviléges. — La chambre des communes formée en cour de justice. — Sa procédure arbitraire. — Défense d'imprimer des comptes rendus du parlement. — Pratique moderne. — Exclusion du public. — O' Connell et le *Times*. — Procès de libelle au parlement. — La chambre haute, une cour de *record*.— Age-

(1) *Mémorial du parlement*, 1859; vol. II, 93.
(2) *Ibid.*, 1860; vol. III, 185.

nonillement à la barre. — Poursuites contre des pétitionnaires. — Responsabilité des membres qui font imprimer leurs discours. — Arrestation de membres. — Lois sur la banqueroute. — Protection des témoins.

La loi du parlement est une partie du droit non écrit de l'Angleterre (1). En 1704, les deux chambres tombèrent d'accord sur ce point qu'aucune d'elles ne peut créer de nouveaux priviléges et ne doit, en matière de priviléges, se prononcer autrement que par le vote de simples déclarations, constatant l'existence de priviléges déjà garantis par la loi et la coutume du parlement.

Ces priviléges concernent ou la corporation, comme telle, ou ses membres en particulier. Comme corporation, le parlement, la chambre haute surtout, est le conseil suprême de la couronne. La chambre des communes n'est pas seulement une assemblée délibérante investie d'un pouvoir de contrôle, elle est aussi un des conseils du souverain. « Il faut, » dit Canning, « bien mal connaître les journaux du parlement, ou plutôt sa constitution même, pour admettre aucun cas de telle importance que la législature n'aurait pas le droit de s'y dispenser de la nécessité d'un contrôle, en donnant son avis en temps utile (2). » Mais, tandis que chaque pair a toujours personnellement le droit de demander une audience, la chambre des communes ne peut, elle, demander accès auprès du souverain qu'en corps, avec son Orateur en tête (3).

L'idée de l'omnipotence du parlement n'est pas nouvelle. Voici quelle était déjà à cet égard, en 1258, à Oxford, la déclaration du parlement des fous : « Le

(1) May, *le Parlement,* 60.
(2) Hansard, série III, vol. XII, 784.
(3) May, *le Parlement,* 59.

parlement, c'est le pouvoir suprême; son autorité est toujours égale et toujours absolue. Il ne reconnaît rien au-dessus de lui sur la terre. Aucun parlement ne peut lier les mains à un parlement futur. » De là dérive aussi l'autonomie du parlement pour les décisions concernant ses priviléges. En 1451, sir John Fortescue déclarait que « depuis un temps immémorial, ce n'était point l'usage des juges de décider en matière de priviléges de la haute cour du parlement; car, ajoutait-il, le parlement est si haut placé et si puissant de sa nature, qu'il peut faire et défaire les lois; enfin, que la détermination et la connaissance de ce privilége appartenaient aux lords du parlement, non aux juges (1). »

Sir Mathew Hale fait observer que le parlement est la suprême cour de justice. « Il n'y a pas, dit-il, dans tout le royaume, de juridiction au-dessus de la sienne. Si jamais il ouvrait carrière aux abus, les sujets du royaume seraient sans défense. » « L'Angleterre,» dit le lord trésorier Burleigh, « ne pourrait être ruinée que par un parlement. » Ce que le parlement, y compris toujours le roi, a fait, ne peut être annulé par aucun pouvoir de la terre autre que le parlement lui-même; car, dit Blackstone (2), « il est investi d'un pouvoir

(1) Voyez Pauli, V, 661. — « Lex et consuetudo parliamenti ab omnibus quærenda, a multis ignorata, a paucis cognita.» (Coke.) — « In comitiis parliamentariis posita est omnis augustæ absolutæque potestatis vis. » (Thomas Smith, *Angliæ Descriptio*, 168.) — « Quidquid in centuriatis comitiis aut in tribunitiis populus romanus efficere potuisset, id omne in comitiis anglicanis tanquam in cœtu principem populumque repræsentante, commode transigitur; interesse enim in illo conventu, omnes intelligimur, cujuscumque amplitudinis, status aut dignitatis, princepsve aut plebs fuerit; sive per se ipsum hoc fiat, sive per procuratorem. » (Le même, p. 179.)

(2) *Comm.*, I, 161.

absolu; il est omnipotent. » De Lolme se hasarde jusqu'à poser en principe que le parlement peut faire tout ce qui n'est pas impossible. Il ne pourrait ainsi faire d'une femme un homme, ni d'un homme une femme. Mais Christian (1) fait remarquer, avec beaucoup de justesse, que l'omnipotence du parlement ne peut s'entendre que du pouvoir souverain de l'État, pouvoir qui doit, il est vrai, à l'unité qu'il présente, en Angleterre, d'y être plus étendu que partout ailleurs. Depuis que l'exercice de la prérogative royale a passé, peu à peu, au parlement ou au cabinet, on peut affirmer qu'il y a rarement eu, dans un État, une représentation du pouvoir politique armée d'une puissance plus grande et munie d'attributions plus larges que celles du parlement britannique.

C'est le parlement qui a changé la religion de l'État, sous Henri VIII, Marie et Élisabeth; puis l'ordre de succession au trône, sous Guillaume III. C'était déjà le parlement qui avait, sous Henri VI, mis à pied une partie de ses propres électeurs, comme ce fut lui qui, sous Guillaume IV, retira à des corporations, par des motifs d'intérêt public, leurs droits représentatifs; c'est encore lui qui, se fondant sur des considérations analogues, introduisit, en 1716, les parlements de sept ans, et prolongea ainsi la durée de ses propres fonctions. Des auteurs anglais, placés sur le terrain du parlementarisme, nient, il est vrai, que ce dernier acte fût une usurpation (2). Schlosser (3), au contraire, y voit une double violation du droit et de la constitution du pays.

(1) Blackstone, éd. de 1808, note 12, I, 161.
(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 316. — Mahon, I, 211.
(3) I, 285.

Le parlement, comme en particulier chacune des deux chambres dont il se compose, est une cour de justice en matière de privilége. Chaque chambre est d'ailleurs, par le fait, en position de s'émanciper de toutes les formes tutélaires d'usage, dans ses décisions en pareille matière, et de faire incarcérer qui elle veut par voie de simple résolution. En sa qualité législative, le parlement peut en même temps, par un acte, qui n'a besoin du préambule d'aucune procédure judiciaire, punir toute personne dans son corps, sa vie, ses biens et son honneur. Là où il n'existe pas d'institutions locales, il se mêle continuellement des affaires de l'administration locale. C'est le parlement qui modifie le tarif des voitures publiques, à Londres, et qui fait filtrer l'eau de la Tamise. La même corporation qui se déclare, aujourd'hui, contre les deux sentinelles chargées, à Ceylan, de la garde du temple où l'on conserve une dent de Bouddha; qui fait des lois obligatoires pour les adorateurs de Vischnou, et qui, demain, se chamaillera avec l'imprimeur d'une petite feuille borgne, ou choisira un médecin pour un prisonnier détenu par son ordre; après-demain, nous apparaîtra de nouveau comme une arène de combat, sur laquelle on verra se croiser les intérêts multiples qui entretiennent la rivalité entre une multitude d'entreprises de chemins de fer et de canaux, toutes les concessions de cette nature par l'État dépendant du parlement. C'est qu'en effet il n'y a peut-être pas, dans la vie publique de la Grande-Bretagne, une sphère où le parlement ne trouve moyen de faire valoir son omnipotence.

En matière de privilége, le parlement est juge dans sa propre cause, et ne souffre aucune intervention

des tribunaux. « Toutes les contestations touchant aux priviléges des lords et des communes, doivent être décidées d'après les us et la coutume du parlement, non d'après les lois de tribunaux inférieurs, » ce qui veut dire ici des cours de loi du royaume, suivant l'expression du *chief baron* Comyn (1). Blackstone, dans le cas de Brass Crosbye, dit : « C'est notre devoir d'admettre que les résolutions du parlement et leur mise à exécution sont conformes à la loi. Une personne arrêtée par ordre de l'une des chambres du parlement ne peut être remise en liberté sur aucun writ d'une autre cour de justice, pas même, à moins que ce ne soit avec le consentement spécial de la chambre, sur un writ d'*habeas corpus* (2). » Dans l'état actuel de la législation, chaque chambre du parlement est investie d'un pouvoir illimité et incontrôlable de faire telles lois que peuvent nécessiter les circonstances, ainsi que de combiner ces lois de manière à les rendre applicables, selon les besoins, à l'état complexe de tout cas donné. La seule limite d'un droit ainsi invoqué est dans la discrétion du pouvoir qui en fait usage. Cependant, les cours de loi de Westminster, dans notre siècle encore, ont énergiquement défendu l'indépendance de la justice contre les empiétements de l'autorité parlementaire. Le fameux cas de Hansard, notamment, nous présente un des plus mémorables conflits survenus entre le parlement et les tribunaux. Voici les faits :

L'inspecteur des prisons, Stockdale, se croyant of-

(1) May, *le Parlement*, 150.

(2) Bowyer, 83. — Cette dernière pratique n'est admise que depuis 1704. Autrefois, le parlement n'avait même aucun égard pour les writs d'*habeas corpus*.

fensé dans un rapport, que les frères Hansard, imprimeurs du parlement, avaient imprimé par ordre de la chambre des communes, porta plainte contre eux devant les tribunaux, en 1836. Le lord *chief justice* Denman, prenant parti pour le plaignant, représenta au jury, dans son résumé, que l'ordre de la chambre des communes ne pouvait excuser les Hansard, si ce qu'ils avaient imprimé par son ordre était réellement un libelle. Les jurés, cependant, acquittèrent les frères Hansard, l'existence du fait de libelle, dans le rapport, ne leur paraissant pas démontrée.

Quand le parlement se réunit de nouveau, la chambre des communes s'empressa de déclarer l'immixtion des tribunaux dans cette affaire une infraction de priviléges, et prit une résolution portant : « que le pouvoir de livrer à la publicité tels de ses rapports, votes ou débats, toutes les fois que cela lui paraîtrait nécessaire ou convenable dans l'intérêt public, se liait essentiellement à l'exercice des fonctions constitutionnelles du parlement et de la chambre des communes, sa chambre représentative, en particulier;

« Que, d'après la loi et le privilége du parlement, cette chambre avait seule et exclusivement juridiction pour décider du fait de l'existence et de l'étendue de ses priviléges; et qu'intenter une action ou procéder de toute autre manière, à l'effet de provoquer une enquête, un débat ou une décision sur ces points, devant toute cour de justice ou tout tribunal autre que le parlement, c'était commettre une violation de privilége du premier chef, devant attirer sur toutes les parties complices du méfait la juste animadversion de la chambre et le châtiment qui en serait la conséquence;

« Enfin, que la prétention d'une cour de justice ou d'un tribunal quelconque, de rendre, en matière de privilége, une décision incompatible avec les règles de l'une ou de l'autre des deux chambres et dans un sens contraire à la loi du parlement, ne peut être qualifiée que d'infraction et de mépris des priviléges du parlement. »

Ces résolutions n'empêchèrent pas Stockdale de renouveler immédiatement sa plainte. Inconséquente avec elle-même, la chambre autorisa les Hansard à plaider, et, cette fois, les imprimeurs furent condamnés par le banc de la reine, à l'unanimité. La chambre des communes paya l'amende et les frais, mais ne rétracta pas ses résolutions antérieures. Sur quoi, Stockdale, ne se tenant pas encore pour satisfait, intenta une troisième action contre les frères Hansard. Les défendeurs, n'ayant pas comparu, furent condamnés par défaut, et un jury, à la cour du shériff, évalua à 600 livres sterling les dommages et intérêts à payer. Les shériffs de Middlesex obligèrent la partie condamnée à verser la somme; mais, comme on leur avait remis copie des résolutions de la chambre, dont ils craignaient d'encourir le déplaisir, ils retinrent provisoirement l'argent, qui se trouvait encore dans leurs mains à la réouverture du parlement, en 1840. La chambre des communes se remit aussitôt à délibérer sur cette affaire, dans laquelle ses résolutions avaient été méconnues par les tribunaux, et, finalement, elle chargea le sergent d'armes d'arrêter Stockdale. Les shériffs reçurent l'ordre de restituer l'argent, et furent, sur leur refus, également mis en prison, pour la durée de la session. Howard, l'avoué de Stockdale, en fut quitte pour une réprimande. Les shériffs res-

tèrent en possession de l'argent, jusqu'à ce qu'une injonction du banc de la reine les eût forcés de le remettre à Stockdale, sous peine d'emprisonnement pour désobéissance envers la cour. Pendant sa captivité, Stockdale saisit les tribunaux d'une quatrième action par le ministère du même avoué, ce qui les fit envoyer l'un et l'autre à Newgate (1). Les frères Hansard, auxquels la chambre défendit de comparaître, furent encore une fois condamnés, et le tribunal ordonna une nouvelle enquête pour la fixation des dommages et intérêts.

Les résolutions de la chambre ayant été signifiées au sous-shériff France, qui devait exécuter cet ordre, ce fonctionnaire, dans une pétition, se déclara prêt à obéir à la chambre, si elle voulait le prendre sous sa protection. On lui permit d'expliquer devant la cour du banc de la reine les raisons qu'il avait pour surseoir à l'exécution de l'ordre d'évaluer les dommages et intérêts. La détention du plaignant et de son avoué n'avait pas empêché le procès de suivre son cours, dans l'intervalle. Le fils d'Howard et son clerc Pearce, qui s'en étaient occupés, furent également arrêtés pour mépris d'autorité, et la chambre maintint la défense qu'elle avait faite aux imprimeurs de comparaître devant la cour de justice.

Ainsi, d'une part, le fait de Hansard avait été reconnu illégal par les tribunaux, jaloux du maintien de leur indépendance, tandis que, de l'autre, le parlement punissait les magistrats inférieurs d'avoir fait leur devoir, et le plaignant d'avoir poursuivi son droit. Mais il ne put arrêter le cours de la justice; car le banc de la

(1) May, *le Parlement*, 159.

reine n'aurait pas manqué de punir, de son côté, des *contempts* ou actes de désobéissance à son autorité. Le parlement n'osa pas aller jusqu'au bout et attaquer directement les juges de Westminster, bien qu'il eût peut-être le pouvoir de les faire arrêter. On sortit de cette impasse par une mesure législative. Une loi de la III-IV[e] année du règne de Victoria, chapitre 9, assurant l'impunité au typographe pour ce qu'il imprime par ordre du parlement, mit un terme à ce fâcheux conflit de compétence. Mais on peut se demander ce qui serait advenu, si la chambre haute avait rejeté la loi et laissé tout sur l'ancien pied. Aussi, May (1) fait-il observer, avec raison, que le règlement actuel de la question des priviléges du parlement n'est rien moins que satisfaisant, celui-ci en invoquant certains que les tribunaux ne reconnaissent pas (2).

Dans d'autres cas encore, les juges ont constamment reconnu certaines barrières, limitant les priviléges et la suprématie du parlement. Lord Mansfield a posé le principe qu'une résolution de la chambre des communes requérant un juge de rendre sa sentence dans une forme déterminée, n'obligerait d'aucune façon les cours de Westminster. Dans le cas de Hansard, que nous venons d'exposer, les juges établirent des règles ainsi formulées par chacun d'eux (3) :

(1) May, *le Parlement*, 167.

(2) « Les priviléges des deux chambres du parlement sont indéfinis, il est vrai, c'est-à-dire qu'ils n'ont été transcrits et consignés dans aucun code, ni formulés dans aucune déclaration. Mais, toutes les fois qu'une question de privilége a surgi, le privilége n'a jamais été défendu et maintenu autrement que sur la base d'un précédent. » (Junius, XVII[e] lettre à l'imprimeur du *Public Advertiser*, du 1[er] août 1769.)

(3) May, *le Parlement*, 152.

Lord Denman dit que le simple ordre d'une chambre ne peut justifier un acte illégal de sa nature, ni la simple déclaration que la chambre a donné cet ordre dans l'exercice d'un droit fondé par elle sur un privilége, être invoquée comme une preuve suffisante de l'existence de ce privilége.

Suivant le juge Littledale, la chambre des communes n'a que le droit de sauvegarder ses priviléges, elle ne peut déclarer quels sont ces priviléges. Les tribunaux seuls ont à décider de l'existence d'un privilége.

Suivant le juge Patteson, les actes illégaux de la chambre des communes ne sont pas exécutoires.

Suivant le juge Coleridge, les sentences des tribunaux ne peuvent être dictées par aucun pouvoir.

Dans le cas de Howard contre Gosset (1), le même juge déclara l'autorité de la loi supérieure à celle de la chambre des communes et de la couronne même. Si l'un ou l'autre de ces deux pouvoirs transgresse la loi, il est lui-même irresponsable pour de bonnes raisons; mais la loi demandera compte de l'illégalité des actes commis, et cela par les voies de la procédure civile ou de l'instruction criminelle, à toutes les personnes, notamment à tous les fonctionnaires, qui y auront prêté la main.

D'après cela, les priviléges du parlement sont des règles exceptionnelles et toutes spéciales, que les tribunaux ne sont pas obligés de connaître et dont il s'agit, par conséquent, d'administrer la preuve devant les cours de justice. Cela peut conduire à un singulier *imbroglio*. En effet, le tribunal reconnaissant un privi-

(1) May, *le Parlement*, 154.

lége, la partie contre laquelle celui-ci est invoqué reste libre d'appeler de la première décision judiciaire à la cour d'appel suprême, qui est la chambre haute; mais celle-ci s'abstiendrait elle-même de prononcer, l'une des chambres ne pouvant s'ériger en juge de l'autre. Ainsi la chambre haute, dans le cas de Wilkes (1), déclara n'avoir aucun droit d'évoquer à son for un jugement de la chambre des communes, en matières pour lesquelles celle-ci avait toute compétence de juridiction. En supposant, au contraire, que les tribunaux ne reconnaissent point de privilége, la chambre des communes devrait elle-même interjeter appel auprès de la chambre haute, ou sévir contre eux. Dans le premier cas, la chambre haute serait encore une fois obligée de s'abstenir, par le même motif qu'il ne lui appartient pas de décider des priviléges de l'autre chambre. Dans le second cas, il serait certainement curieux de voir si, au temps où nous vivons, les Anglais abandonneraient sans résistance, à l'action disciplinaire du parlement, les juges du droit commun, ces gardiens de leur liberté. Ce serait une expérience pleine de risques de la nature la plus sérieuse.

Il y a également des exemples de conflits de compétence entre les deux chambres du parlement, en matière de priviléges. Un jugement de la chambre haute, formée en cour de justice, avait reconnu aux électeurs, relativement à leurs droits électoraux, une action contre les commissaires des élections (*returning officers*), lorsque, en 1704, la chambre des communes déclara toute action de l'espèce une infraction à ses priviléges. Cinq bourgeois d'Aylesbury (*the Aylesbu-*

(1) Junius, XXXIXe lettre au *Public Advertiser*, du 28 mai 1770.

rymen) n'en actionnèrent pas moins, la même année, les constables de leur bourg, pour les avoir empêchés d'y voter à une élection. Les plaignants et leurs avoués furent envoyés à la prison de Newgate, par ordre de la chambre des communes, et la cour du banc de la reine, dans laquelle les voix des trois juges *puisnés* prévalurent contre l'opinion du premier juge, Holt, refusa un writ d'*habeas corpus* aux prisonniers (1). La chambre haute se saisit alors du litige; mais, par suite d'une prorogation subite du parlement, la question ne fut point vidée (2).

Même abstraction faite des mises en accusation sous forme de *bills of attainder*, dont il sera traité dans un des chapitres suivants, il reste encore aux deux chambres du parlement un pouvoir discrétionnaire suffisant, dans les limites de leurs priviléges non contestés par les tribunaux. En 1751, la chambre des communes déclara expressément, dans le cas contre Murray, qu'elle ne se regardait pas comme tenue à l'observance des formes de la procédure du droit commun. D'un autre côté, le parlement, tout en ayant si peu d'égard pour les formes judiciaires, prétend néanmoins à toute l'autorité d'une cour de justice. Il fait, dans ses poursuites contre des personnes, forcer l'entrée des maisons, et toutes les autorités civiles et militaires sont obligées de l'y assister. Ainsi, en 1810, sir Francis Burdett fut arrêté par la troupe, qui avait forcé sa porte, et emmené à la Tour (3). Sir Francis porta plainte contre l'Orateur de la chambre et le sergent d'armes; mais tous les deux furent acquittés, dans

(1) *Débats du parlement*, IV, 237, etc., ainsi que page 1, etc.
(2) *Ibid.*, 282
(3) May, *le Parlement*, 66.

les trois instances du procès. A cette occasion, lord Ellenborough établit, au banc du roi, le principe que le parlement, aussi bien que toute autre cour de justice, avait le droit de punir pour désobéissance à la cour.

De même que le parlement s'émancipe des formes de la procédure ordinaire, et qu'il répudie toutes les autres formes protectrices, dont les prévenus bénéficient généralement en Angleterre, aucune personne arrêtée par ordre du parlement pour *contempt* n'est remise en liberté sous caution (*bail*). Il n'est pas nécessaire que les motifs de l'arrestation soient indiqués dans cet ordre ou *warrant* de la chambre. Encore aujourd'hui, le sergent d'armes arrête sans warrant des étrangers, dans le ressort de police de la chambre des communes. Autrefois la chambre des communes, généralement, ne faisait même aucun usage de warrants. La chambre haute fait arrêter qui enfreint ses priviléges, sur un ordre émané d'elle et signé de son secrétaire (*clerk*) ou du secrétaire adjoint (*assistant clerk*) (1).

Lorsqu'il s'agit de procéder contre l'auteur d'un écrit imprimé, la feuille incriminée doit être produite par le dénonciateur. La plupart des infractions de privilége concernent la presse, à l'égard de laquelle des résolutions surannées n'en sont pas moins jalousement maintenues. Afin de se protéger contre le pouvoir royal, la chambre des communes avait pris, le 13 juillet 1641, les dispositions suivantes :

« Aucun membre n'a le droit de faire imprimer un discours, ni d'en délivrer une copie, sans la permission de la chambre. »

(1) May, *le Parlement*, 77.

Un ordre du 22 juillet 1641 insista sur le maintien du secret des séances, et un troisième, du 28 mars 1642, défendit expressément de livrer à l'impression les débats parlementaires. Un ordre ultérieur du long parlement interdit l'impression de tous les papiers parlementaires, à moins d'un ordre de la chambre (1). Un ordre fixe (*standing order*) de la chambre haute, du 27 février 1698, déclara qu'il y avait infraction de privilége à imprimer ou à propager, sans la permission de la chambre, quoi que ce fût ayant trait aux débats de celle-ci. Dans les années 1728 et 1738 encore, la chambre des communes résolut de procéder, avec une extrême sévérité, contre les imprimeurs de rapports sur le parlement. Pelham, cependant, proposait, dès cette époque, l'adoption de principes plus libéraux touchant la publicité des débats parlementaires. « Laissez-les donc en repos, disait-il; ils se chargent de composer pour nous de meilleurs discours que nous n'en tenons nous-mêmes. » Mais Pulteney, tout en affichant ses tendances démocratiques, ne laissait pas que de se prononcer énergiquement contre l'impression de ses discours(2). Cela n'arrêta pas les rédacteurs de comptes rendus. Le *London Magazine* intitulait le sien : *Débats du club politique;* le *Gentleman's Magazine* en faisait paraître un autre, sous le titre de *Débats du sénat de Lilliput*. Le public s'habitua très-vite à distinguer les figures anglaises derrière le masque des pseudonymes romains. En 1770 commença la publication de comptes rendus plus détaillés, par un certain Miller, membre d'une des corporations de Londres (*liveryman*). Assigné devant la chambre des communes, il ne comparut point.

(1) Rushworth, III, vol. II, 335.
(2) Cooke, *Histoire du parlement*, ch. xxv.

La Cité fit même arrêter le sergent d'armes par un constable, pour violation de ses priviléges municipaux. Cette façon d'agir détermina l'envoi du lord maire et des aldermen à la Tour. Mais l'opposition, dans le débat qui eut lieu à ce sujet, trouva moyen de lasser la majorité parlementaire par vingt-trois tours de scrutin sur ce cas de privilége, et, dès l'année suivante (1771), Miller ne fut plus inquiété (1).

Depuis lors s'établit la pratique d'ignorer les comptes rendus des séances; mais il était défendu aux rapporteurs de prendre des notes. En 1807 encore, il y en eut un de dénoncé pour avoir suivi les débats à la plume, dans la galerie des *reporters*. Aujourd'hui, on n'use de cette rigueur qu'avec le parti pris de chicaner un *reporter* (2). Depuis 1836, il est aussi permis de publier les listes des votants, ou listes de division (3). En 1696, ce fait avait été signalé comme une violation de privilége des plus graves, aussi menaçante pour la liberté que pour les droits du parlement. Aujourd'hui, la plupart des membres parlent plutôt pour la satisfaction de leurs commettants du dehors que pour convaincre leurs adversaires de la chambre même.

Le parlement, n'ayant de compte à rendre à aucun pouvoir de la terre, ne se montrait pas moins jaloux d'exclure de son enceinte les curieux et les auditeurs étrangers. Cependant des étrangers réussirent quelquefois à s'y faufiler, et, en 1771, il y en eut même un qui se permit de prendre part au vote et dont la voix fut comptée dans la division (4). Depuis le mi-

(1) Mahon, V, 333.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 428.
(3) *Ibid.*, 433.
(4) *Ibid.*, 408.

lieu du dix-huitième siècle, on se relâcha de plus en plus de la sévérité de l'ancienne règle. Cependant il arriva encore, par moments, que l'on interdît formellement toute publicité. Ainsi, le 14 mai 1770, tout l'auditoire présent de *commoners*, y compris les fils de pairs, fut renvoyé de la chambre haute (1). Le 12 décembre de l'année suivante, on fit même sortir de la chambre des lords les membres de celle des communes (2). Par voie de représailles, cette dernière exclut alors, de même, les pairs et autres étrangers présents de la salle de ses séances. Cette pratique fut maintenue pendant toute la session. Cependant il existe des comptes rendus des séances de la chambre des communes de cette époque, fondés seulement, il est vrai, sur quelques maigres notes provenant de ses membres (3). Vers la fin de la guerre d'Amérique, lord North parvint à faire exclure complétement le public de la chambre des communes. Cela dura une session et demie. Mais des milliers de clubs, comme le raconte Shéridan, s'étant ouverts dans ce temps agité, pour apaiser la soif des discussions politiques, la chambre finit par revenir à l'ancienne pratique (4). Ce fut en 1831 seulement que les lords firent établir une galerie, dans la salle de leurs séances, et sanctionnèrent ainsi formellement la publicité de leurs débats (5). Cependant, des séances secrètes se tiennent encore occasionnellement, sur une motion. En 1849, par exemple, il y en eut une de deux heures (6). Les étrangers qui

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 410.
(2) *Ibid.*, 411.
(3) *Ibid.*, 412.
(4) *Annual Register* de 1810; vol. LII, p. 97.
(5) Hansard, série III, vol. VIII, 1831.
(6) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 429.

restaient dans les galeries, lors du vote par division, étaient toujours arrêtés, autrefois. Ce cas s'est présenté en 1833 encore (1). Mais, actuellement, les étrangers des galeries peuvent y rester, même pendant le vote, à la chambre des communes depuis 1853 et à la chambre haute depuis 1857 (2).

Comme le droit d'exclure en tout temps les étrangers n'est pas abandonné, que la publication de comptes rendus des séances du parlement n'a pas cessé d'être, en principe, contraire aux lois du parlement, et que celui-ci peut toujours en faire punir les auteurs (3), il a dans la main tout ce qu'il faut pour contenir les rapporteurs des journaux dans de justes limites.

C'est le *Times* qui a eu, jusqu'à présent, le plus de procès à propos de comptes rendus inexacts, ou perfides et malveillants. Ainsi O'Connell porta plainte contre ce journal, en 1832, l'accusant d'avoir rapporté un de ses discours en termes qui dénaturaient ses expressions, dans le but d'exciter ses commettants contre lui (4). Le *Times* promit des résumés plus fidèles pour l'avenir (5). Mais, plus tard, il refusa nettement de reproduire aucun des discours du plaignant, tant que celui-ci ne se rétracterait pas de l'accusation portée contre le journal de fausser le compte rendu (6). O'Connell, n'ayant abouti avec aucune de ses motions contre le *Times*, à la chambre des communes, s'avisa tout à coup de faire remarquer, en

(1) Hansard, série III, vol. V, 513.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 433.
(3) *Ibid.*, 431. — Hansard, série III, vol. XX, p. 94.
(4) Hansard, série III, vol. XIII, 905.
(5) *Ibid.*, 951.
(6) *Ibid.*, vol. XX, 6.

désignant la galerie, la présence d'étrangers, notoirement contraire au privilége de la chambre. On les fit aussitôt sortir tous, y compris le rapporteur du *Times*, et la maison resta fermée aux étrangers pour toute la soirée (1). Le *Times* fut naturellement obligé de céder. La complainte de M. Dawson, au sujet de l'inexactitude de la plupart des comptes rendus des séances du parlement faits par les journaux, est encore aujourd'hui fondée (2). Chaque feuille continue à traiter avec une faveur spéciale les orateurs de son parti, remanie les discours et multiplie dans ses colonnes les *hear! hear!* (écoutez! écoutez!), même autour des passages accueillis avec le plus de froideur par la chambre : en un mot, l'impression que le grand public et la postérité reçoivent ainsi des débats du parlement est loin d'être toujours un écho parfait de la vérité. Une masse de discours ne sont relatés par Hansard que dans la forme indirecte, à la troisième personne. On n'a pas de rapports sténographiés authentiques et soustraits à l'influence de l'esprit de parti. Ajoutons qu'il est positivement défendu d'imprimer aucune des dépositions de témoins faites dans les comités, tant que le rapport qui les résume n'a pas encore été présenté au parlement.

Le parlement a toujours été plein de zèle dans la poursuite de réparations pour le fait de libelles contre lui-même, ses membres ou d'autres personnes l'intéressant. Sous Jacques I[er], il condamna à la dégradation la plus infamante, à une amende de 5,000 livres sterling et à l'emprisonnement pour la vie, un nommé Floyd, que l'on accusait seulement d'avoir

(1) Hansard, série III, vol. XX, 95.
(2) *Ibid.*, vol. XIII, 908.

tenu de mauvais propos sur le gendre de Jacques, l'électeur palatin Frédéric, que sa courte royauté en Bohême avait fait surnommer le roi d'hiver (1). En 1721, la chambre des communes envoya en prison l'imprimeur d'un pamphlet jacobite, sans même alléguer une infraction de privilége contre lui (2). Tout libelle contre une des chambres ou un de ses membres est encore aujourd'hui considéré sous cet aspect (3). Ainsi l'imprimeur du *Times* fut condamné, le 19 avril 1831, à 100 livres sterling d'amende et à l'emprisonnement pour un temps indéfini à Newgate, parce qu'il avait appelé le comte de Limerick un être ayant des prétentions à l'homme (*a thing with human pretensions*) (4). Lord Brougham a eu certes bien raison d'envisager toute cette juridiction de priviléges comme une violation de tous les principes constitutionnels, attendu que la partie offensée y est juge dans sa propre cause, que le prévenu, privé de l'assistance d'un jury, y est obligé de s'accuser lui-même ou, s'il veut se soustraire à la peine, d'administrer la preuve contraire, pour établir son innocence, et que la condamnation, enfin, ne s'y fonde pas sur des lois existantes, mais sur des décrets et des résolutions *ex post-facto* (5).

Une infraction de privilége, commise pendant une session antérieure, peut être punie dans la session suivante, de même que tout délit commis contre un parlement antérieur peut être puni par le parlement suivant. Le chambre haute seule est considé-

(1) Brougham, *Const.*, 256.
(2) *Ibid.*, 259.
(3) *Ibid.*, 257.
(4) Hansard, série III, vol. III, p. 1481.
(5) Brougham, *Const.*, 257.

rée comme une véritable cour de justice, gardant ses archives (*court of record*). C'est toutefois une question de savoir si elle est aussi *court of record* en sa qualité de tribunal législatif. Mais la chose est indifférente au fond, comme il n'y a pas le moindre doute sur son droit de condamner, en cette dernière qualité aussi, à des amendes et autres peines déterminées. Jusqu'en 1845, elle ne traitait les cas de privilége qu'à huis-clos.

Une prorogation du parlement ne délivre pas les prisonniers arrêtés par ordre de la chambre haute, ceux-ci étant obligés de subir en entier la peine qui leur a été infligée (1), tandis que la clôture de la session met un terme à la détention de toute personne envoyée en prison par la chambre des communes, et affranchit même le prisonnier de l'obligation de payer les frais. La chambre des communes n'a, d'ailleurs, plus infligé d'amendes depuis 1666 (2). Les deux chambres font enfermer les personnes emprisonnées par leur ordre à Newgate ou à la Tour. Quiconque a été traduit à la barre de l'une des deux chambres, sur des imputations frivoles, a droit à des dommages et intérêts. Autrefois, lorsqu'un accusé était condamné ou consentait lui-même à faire amende honorable, on l'obligeait de prononcer à genoux les paroles qu'on lui mettait dans la bouche. Murray ayant refusé, en 1750, d'écouter sa sentence à genoux, à la barre de la chambre des communes, celle-ci résolut qu'il serait détenu rigoureusement à Newgate, sans plumes, encre ni papier, et que personne ne serait admis à le voir, sans une permission spéciale de la chambre. Lorsqu'il tomba malade en prison, elle le

(1) Bowyer, 84.
(2) May, *le Parlement*, 96.

remit entre les mains d'un médecin, également désigné dans sa résolution (1). Mais, le 16 mars 1772, elle disposa que désormais un accusé ne pourrait être contraint à s'agenouiller devant sa barre qu'autant qu'elle l'y aurait expressément condamné. La chambre haute a laissé de nos jours tomber cet usage, chez elle (2).

Le parlement, à certaines époques, ne respectait pas plus le droit de pétition que la liberté de la presse. Ainsi, en 1680, des *abhorrers*, pétitionnant contre le bill d'exclusion, furent arrêtés, sur une résolution de la chambre des communes.

Il y a égalité de priviléges entre les deux chambres du parlement, à moins de dispositions contraires (3). Toutes les deux, depuis la déclaration des droits, jouissent d'une liberté de paroles pleine et entière. L'article 9 de cet acte porte que la liberté de la parole et des débats, ainsi que de tout ce qui se fait au parlement, ne saurait être entravée ou mise en question, hors de son enceinte, dans aucune cour de justice, ni ailleurs, quelque part que ce fût. Mais, chaque membre, étant responsable envers la chambre à laquelle il appartient, peut être puni par elle, et, publiant un discours tenu par lui au parlement, être poursuivi en justice comme tout autre écrivain. Lord Abingdon fut condamné, en 1795, pour un discours qu'il avait tenu à la chambre haute et fait imprimer, contre son avoué, à payer une amende de 100 livres et à fournir caution, pour répondre de sa conduite ultérieure (*surety for good behaviour*). En 1813, M. Creasy,

(1) May, *le Parlement*, 98. — Voir aussi Smollet, *Histoire* (à l'année 1751).

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 448.

(3) May, *le Parlement*, 61.

ayant communiqué à une feuille de Londres le texte authentique d'un discours que les journaux avaient mutilé, une personne offensée par ce discours actionna l'auteur pour libelle, ce qui le fit condamner au payement de 100 livres sterling. Le banc du roi rejeta son pourvoi et la chambre des communes ne trouva pas d'infraction de ses priviléges dans cette condamnation.

Toute attaque par voies de fait (*assault*) dirigée contre la personne d'un membre du parlement, expose à des punitions sévères, de la part des tribunaux. Hors du cas de flagrant délit pour des attentats graves, aucun membre d'une des deux chambres ne peut être arrêté sans le consentement de celle dont il fait partie. Un membre a-t-il été arrêté pour crime ou délit (*indictable offence*) de trahison, de félonie ou d'infraction de la paix, avis doit en être donné sur-le-champ à l'Orateur de la chambre respective, qui déclare ensuite si elle a ou non l'intention de faire usage de son privilége et de réclamer le membre inculpé (1). Ainsi, lord Cochrane fut écroué en 1815, pour conspiration, par ordre du banc du roi, avec l'assentiment de la chambre des communes; puis, s'étant échappé de sa prison et rendu à la chambre, on l'y arrêta de nouveau par ordre du tribunal, avant le commencement de la séance, sans que la chambre considérât ce fait comme une violation de privilége.

Le point de savoir si un tribunal peut faire arrêter un membre de la chambre des communes, pour désobéissance à la cour, est douteux. Dans ce cas aussi, la chambre a dénié quelquefois à ses membres la pro-

(1) Bowyer, 84. — Voir aussi *Débats du parlement*, X, 467.

tection qui leur paraissait due : ainsi, par exemple, à Wilkes, lorsqu'il fut arrêté pour le fait d'une diatribe, en 1763 (1).

Aucun pair ne peut,. même après une prorogation, être soumis à la contrainte par corps pour dettes. Cependant les pairs sont aujourd'hui sujets aux lois sur les banqueroutes. Un membre de la chambre des communes bénéficie des priviléges qui le garantissent contre les arrestations et l'emprisonnement pour dettes, depuis le quarantième jour avant la réunion jusqu'au quarantième après la prorogation du parlement. Un membre de la chambre des communes tombant en faillite ou banqueroute, ne peut non plus être appréhendé au corps. Cependant, déjà un acte de la cinquante-deuxième année du règne de George III, chapitre 144, dispose qu'un membre venant à être déclaré insolvable, perd son siége, à moins d'établir dans les douze mois que cette déclaration a été levée, ou qu'il s'est arrangé avec ses créanciers.

Les témoins, avocats et autres personnes, cités devant le parlement, ont droit à sa protection.

CHAPITRE VI.

MARCHE DES AFFAIRES AU PARLEMENT.

Règlement. — Conditions de la validité du vote. — Motion pour des flambeaux. — Ordre du jour. — Motions. — Amendements. — Question préalable. — Les présidents des deux chambres. — Manière de poser la question. — Respect pour le souverain. — Droits de la minorité. — Manières de voter. — Par oui ou non. — Contents ou non contents. — Comités généraux de la chambre. — Comités choisis. — Leurs attribu-

(1) May, 132.

tions. — Citations de témoins. — Serment exigé d'eux. — Pétitions. — Pétitions monstres. — Bills d'intérêt privé. — Frais qu'ils occasionnent. — Comités chargés de les prendre en délibération. — Délibérations en pleine chambre. — Bills d'état. — Bills de réhabilitation. — Initiative des ministres. — Tous les bills étaient autrefois des pétitions. — Forme moderne des bills. — Triple lecture d'un bill d'intérêt public. — Discussion en comité des bills de l'espèce. — Conférences des deux chambres. — Forme des délibérations qui y ont lieu. — Amélioration de la marche des affaires. — Introduction des bills. — Assentiment du souverain, en personne ou par commission. — Remerciements du parlement dans le cas de bills de pardon. — Validité des bills défectueux après la sanction royale. — Communications entre la couronne et le parlement. — Documents parlementaires. — Livres bleus. — Affaire de l'Afghanistan.

Le règlement (*standing orders*) de la chambre haute a été codifié et publié. Celui de la chambre des communes ne reposait, jusqu'en 1854, que sur une tradition non écrite. « Les us et priviléges de la chambre des communes, » dit, en 1704, le juge Gould, « sont des arcanes qu'elle garde dans ses registres et ses archives propres (1). » En 1854 fut imprimé, par ordre de la chambre, le manuel intitulé : *A Manual of rules, orders and form of proceeding of the house of commons, relating to public business*. Ce livre ne contient, cependant, que l'énumération des ordres qui forment la partie du règlement ayant trait aux affaires publiques. Il ne faut pas confondre avec le règlement fixe (*standing orders*) les *sessional orders*, règles qui ne sont établies que pour la durée d'une session.

La chambre haute entre ordinairement en séance à cinq heures du soir, la chambre des communes, à quatre heures moins un quart. Autrefois, les séances quotidiennes de celle-ci commençaient à huit heures du matin; maintenant, elle ne tient plus de séance du matin que le mercredi. Les séances du soir se prolongent souvent jusqu'au matin. En 1764, lors du débat

(1) *Débats du parlement*, IV, 244.

sur la question des warrants généraux, il y en eut une qui dura dix-sept heures.

Dans chaque chambre, la séance s'ouvre par la prière, que dit un ecclésiastique. Pour qu'une chambre puisse entrer en séance, il y faut, dès le commencement, la présence d'un nombre de membres suffisant pour la validité du vote. C'est l'Orateur qui est chargé de les compter. Comme, au moyen âge, les lords se rendaient à la cour du roi sur une invitation directe, et qu'alors aucun membre de l'une ou de l'autre chambre ne pouvait s'absenter sans congé, à moins de s'exposer à des peines rigoureuses, il était naturel que la majorité des membres du parlement y fussent toujours présents. Prynne encore déclarait la présence de quarante membres, à la chambre des communes, à peine suffisante pour écouter la prière et traiter d'affaires d'un intérêt mineur. Il ne reconnaissait qu'à la majorité de ses membres le droit d'accorder des fonds et d'adopter des lois (1). La pratique qui se contente de la présence de quarante membres, à la chambre des communes, pour la validité du vote sur toute espèce d'affaires, ne s'est donc établie que plus tard.

Si la chambre des communes compte moins de quarante, la chambre haute moins de trois membres présents, la séance est remise. On demande aussi souvent, dans le cours d'une séance, le dénombrement des assistants (*a count*), lorsqu'on veut se débarrasser d'une affaire, l'usage de la chambre, en pareil cas, étant de n'y plus revenir. Les jours où l'on s'abstient de compter, le vote d'une chambre de vingt membres,

(1) *Revendication légale des libertés de l'Angleterre.*

lorsqu'il n'y a pas de division, est souvent réputé valable (1). Une motion tendant à la suppression de l'abus

(1) L'abus du dénombrement a été récemment caractérisé en termes très-acerbes, dans des lettres adressées par deux membres du parlement à un *meeting* de Leeds. Lord Robert Montagu, membre conservateur, dont une motion, relative à la question de succession danoise, avait été étouffée par un *count out*, décrit ainsi cette manœuvre : « Ce ne sont pas, dit-il, les ennuyeux et sots discours qu'on étouffe ainsi. J'ai entendu dans ma vie beaucoup de ces discours, sans que personne songeât à faire compter les membres présents. J'ai vu la chambre presque toujours vide, pendant qu'on y discutait sur le sort de millions de nos sujets de l'Inde. Personne alors ne s'avisait de compter. J'ai vu les bancs déserts, alors que l'on disposait des millions tirés de la poche du peuple anglais. Quiconque, dans ces moments, eût appelé l'attention de la chambre sur le manque d'un nombre de membres suffisant pour la validité de ses résolutions, aurait passé pour un idiot ou pour un fou. C'est que le *count out* est toujours une chose concertée d'avance, entre les chefs de file des deux côtés de la chambre. On n'y a recours que lorsqu'un sujet scabreux pour le gouvernement doit être mis sur le tapis, ou que l'on touche à un vote dans lequel il y aurait scandale à dire noir et manque de convenance à dire blanc. C'est que le *count out* sert parfaitement la tendance moderne à cacher certaines choses à la nation et à escamoter des mains du parlement le contrôle des affaires publiques. Si quelqu'un vient à s'impatienter contre cette tyrannie de la cabale ministérielle et fait mine de vouloir revenir à l'ancien ordre de choses, une entente s'établit aussitôt, entre la cabale à la droite du *speaker* et l'ex-cabale à sa gauche, pour demander le dénombrement. »

Le *meeting* reçut une autre lettre de M. Baines, représentant de Leeds, dans laquelle ce membre s'exprimait ainsi : « On a recours au dénombrement, lorsqu'on craint d'aborder la discussion d'un thème très-aride, ou particulièrement désagréable à une partie de la chambre. Dans ces cas, on choisit ordinairement son temps entre sept et neuf heures du soir, quand la plupart des membres sont à dîner. Cette disposition se révèle surtout le lendemain d'une veillée remplie de discussions fastidieuses ou orageuses. On regarde comme un tour adroit et malin d'étouffer ainsi un débat fâcheux. C'est tantôt ce côté de la chambre, tantôt l'autre qui en souffre. Le soir du débat sur le Danemark, lord Robert Montagu fut laissé en plan par son propre parti ; car, au moment de la motion du *count out*, il n'y

du *count*, pendant qu'un membre a la parole, fut rejetée en 1862, par une grande majorité.

Tous les jours, les Orateurs des deux chambres les ajournent à la séance du lendemain. Quelquefois aussi l'ajournement a lieu, sans que les affaires aient été traitées, comme lors de la mort de sir Robert Peel. Jusqu'en 1717, l'opposition employait souvent aussi, pour interrompre la séance, l'artifice de demander que l'on apportât de la lumière. C'est ce qu'on appelait la motion des flambeaux (*motion for candles*).

L'ordre du jour est l'ordre dans lequel des questions déterminées, sur lesquelles la chambre, conformément à sa résolution, veut délibérer au jour fixé pour cela, doivent arriver à la discussion. Les mesures ministérielles ont la priorité sur les autres, dans la fixation de l'ordre du jour. Cependant, comme il n'y a pas de cabinet légalement reconnu, les ministres

avait pas plus de dix à douze membres conservateurs présents, ni un seul membre sur le premier banc de l'opposition. S'il dépend de vous de faire quelque chose pour nous procurer une chambre mieux garnie, notamment pour l'époque de la discussion du budget, vous rendrez service au pays. Mais je conviens qu'il ne serait pas possible d'abolir le *count*, pas plus que de tenir les membres enfermés dans la salle des séances. Il faut qu'ils dînent, et beaucoup d'entre eux, après avoir passé dans les comités le temps de midi à quatre heures, et à la séance celui de quatre à sept, vont à table ensuite, reviennent vers neuf ou dix heures, et siégent encore jusqu'à une heure ou deux après minuit. Aucun blâme ne saurait les atteindre; mais il faut blâmer ceux qui n'assistent ni aux réunions des comités ni aux séances, à moins d'y être attirés par l'occasion d'une grande lutte entre les partis ou d'autres circonstances émouvantes. »

Il y a cependant aussi des cas, où des bills ont été écartés par une chambre qui ne se trouvait pas en nombre, par pure paresse de ses membres. Le 11 août 1859, par exemple, il n'y eut pas quarante membres présents pour l'adoption définitive du bill sur les *attorneys* et les *solicitors*. (Voir le *Mémorial du parlement*, 1859; vol. II, 163.)

n'ont, formellement, aucun privilége à cet égard. Mais, par le fait, les mesures qu'ils proposent sont toujours prises en considération et portées sur l'ordre du jour de quelque séance.

Le membre qui veut présenter une motion, en prévient la chambre, et la règle de la chambre des communes l'oblige à la faire inscrire sur le livre (*order-book*) tenu à cet effet. Toute motion non appuyée est perdue. Le sort décide de la priorité entre les différentes motions inscrites, dans la discussion de celles-ci.

Toute affaire peut être immédiatement écartée ou étouffée : 1° par une motion d'ajournement; 2° par un amendement : à la chambre des communes, il faut qu'un amendement soit appuyé, pour que l'Orateur le mette aux voix; 3° par la motion de passer à l'ordre du jour; 4° par la question préalable (*previous question*), c'est-à-dire la question de savoir si la chambre juge à propos de s'occuper de l'affaire. Si la question préalable est rejetée, la motion qui la pose ne peut être reproduite que dans une autre séance.

A la chambre haute, chaque orateur qui prend la parole s'adresse aux lords, à la chambre des communes, au *speaker*. Il faut que l'orateur, en parlant, se tienne debout, la tête découverte. On permet cependant aux malades de rester assis. Toute lecture d'un discours est interdite, mais on peut se servir de notes. A la chambre haute, c'est aux lords mêmes qu'il appartient d'accorder la parole. Si plusieurs orateurs se lèvent en même temps, la chambre décide qui parlera. Le lord chancelier, à la chambre haute, n'a que le droit de faire, comme chaque membre, la motion d'accorder la parole à un autre membre. Son

office est seulement de poser des questions. Il ne peut rappeler aucun membre à l'ordre, mais présenter à la chambre des motions pour le rappel à l'ordre. A la chambre des communes, le *speaker* a la charge de maintenir l'ordre et le droit d'accorder la parole au premier membre qui se lève. Lui-même doit toujours être écouté.

Toute affaire est décidée par les deux chambres sous la forme d'une question. L'orateur qui s'en écarte est aussitôt interrompu par le cri : A la question! Les observations personnelles et les interpellations peuvent seules être admises dans le débat sans question posée. Il est interdit de rien déduire d'une observation personnelle; cependant la chambre est très-facile à cet égard. Les interpellations se font en dehors de l'ordre du jour. Elles peuvent donner lieu à des discussions. Personne n'est admis à prendre la parole plus d'une fois sur une motion, à moins que ce ne soit pour donner des explications ou répliquer sur une question d'un autre membre. En comité, chaque membre a le droit de parler aussi souvent qu'il lui plaît.

Le nom du souverain ne doit pas être mêlé aux débats en termes inconvenants. Le 4 décembre 1717, le jacobite Shippen, surnommé *downright* Shippen, pour l'y avoir mêlé outrageusement, fut envoyé, sur une résolution de la chambre, à la Tour, où il resta aux arrêts pendant toute la session (1). Le 17 septembre 1783, la chambre déclara, par une résolution, qu'engager l'opinion réelle ou présumée du roi dans les débats du parlement, c'était un grand crime et délit (*high crime and misdemeanour*), capable de porter atteinte à l'hon-

(1) Mahon, I, 45, etc.

neur du souverain, d'ébranler les principes fondamentaux du parlement et de renverser la constitution du pays (1). Il n'est pas permis de se référer à des débats antérieurs, ni à des débats de l'autre chambre, d'autant moins que, légalement, ils ne doivent pas être publiés. Il est défendu aussi de critiquer la chambre elle-même dans son propre sein.

Il y a toujours eu, dans les débats du parlement anglais, moins de susceptibilité et plus de crudité que l'on n'en supporte dans les assemblées délibérantes du continent (2). S'il arrive qu'un membre, de l'une ou de l'autre chambre, s'offense des paroles ou procédés d'un collègue, au point de se croire obligé de le provoquer en duel, ce défi est regardé comme une violation de privilége (*breach of privilege*) et entraîne l'arrestation du provocateur (3). Ainsi, le 22 juin 1781, un défi pareil fut puni comme un cas de *contempt*. On

(1) Hughes, ch. XXVI.

(2) Le 3 août 1832, une certaine miss Smith, pétitionnant auprès de la chambre des communes pour que l'on accordât aux femmes non mariées le droit de suffrage, ainsi que la participation au jury, sir Frédéric Trench fit une allusion aux graves inconvénients qu'il y aurait à retenir ensemble la nuit, en chartre privée, le cas échéant, un jury formé de personnes des deux sexes. « Je sais cependant, l'interrompit alors M. Hunt, que l'honorable préopinant lui-même passe bien souvent des nuits dans la société des dames, sans qu'il en résulte aucune des conséquences fâcheuses qu'il semble redouter.— Mais, répartit sir Frédéric Trench, notez bien que ce n'est jamais en chartre privée. » (Hansard, série III, vol. XIV, 1086.)

(3) Le 20 mai 1798, à la suite d'un débat de la chambre des communes, une rencontre eut lieu entre Pitt, alors ministre, et Tierney. Pitt tira en l'air. (Hughes, ch. XLI.) Le 21 septembre 1809, à propos de l'expédition de Walcheren, deux membres du cabinet, Canning et Castlereagh, se battirent, après avoir tous les deux auparavant résigné leurs fonctions. Canning fut blessé. (Hughes, ch. L.) De nos jours, les progrès de la morale publique ont fait justice en Angleterre des duels politiques, comme du duel en général.

procède de même dans le cas d'un affront, fait à un membre par un autre (1). En 1834, M. Sheil n'ayant pas voulu retirer un défi échangé avec lord Althorp, tous les deux furent livrés au sergent d'armes. On procéda de même, en 1836, contre M. Watson et sir Frédéric Trench, qui voulaient aussi se battre (2).

En février 1862, le secrétaire général pour l'Irlande, sir Robert Peel, offensa le député de Tipperary, M. O'Donoghue. Les choses n'en vinrent pas à une provocation formelle, lord Palmerston ayant entrepris d'arranger l'affaire avec le major Gavin, porteur du cartel de l'offensé. Le Premier signala le cas à la chambre des communes, comme tendant à une infraction de privilége. O'Donoghue, qui avait poussé au duel, fit des excuses, à la demande du *speaker*, et l'affaire en resta là. Lord Palmerston, à cette occasion, dit que, dans son opinion, la manière dont avait d'abord agi O'Donoghue, était une atteinte au bill des droits. Mais en cela le noble Premier se méprenait évidemment. En effet, le bill des droits porte que la liberté de la parole, de la discussion et des débats, au parlement, ne saurait être mise en question dans aucune cour de justice, ni quelque part que ce soit en dehors du parlement. Or, il paraît difficile de trouver là rien qui s'applique à une provocation de membres entre eux.

Le respect de la majorité pour le droit de la minorité, distingue toujours encore le parlement anglais de toute autre assemblée délibérante. « Depuis que le parlement existe, c'est-à-dire depuis huit siècles, » dit feu sir Henri Drummond, « il a constamment été permis

(1) May, *le Parlement*, 86.
(2) *Mémorial du parlement*, V, 23.

à tout homme obstiné et têtu de crier non, non! de demander sans cesse l'ajournement et d'arrêter ainsi la marche des affaires (1). »

Ainsi le débat sur le fameux bill des titres ecclésiastiques traîna sept jours, avant d'entrer dans la phase de la deuxième lecture (2). En mai 1854, la motion de Thomas Chambers, de soumettre les couvents catholiques et puséyites à une surveillance, était adoptée; mais les catholiques et les Irlandais soulevèrent une telle opposition, à propos de chacun des inspecteurs à nommer, que Chambers, reconnaissant l'impossibilité de faire passer sa motion, finit par la retirer. Lord John Russell déclara parfaitement légal ce genre d'opposition, dont lord Althorp, Peel et d'autres avaient usé même contre des projets de loi déjà arrêtés (3). La motion de clore un débat est inadmissible.

Le cri *hear! hear!* (écoutez! écoutez!) est proféré tantôt dans un sens ironique, tantôt comme un encouragement pour l'orateur. Tant que le *hear! hear!* ne dégénère pas en interruption bruyante, il est parlementaire.

Les débats de la chambre sont consignés dans un procès-verbal ou protocole (*report*). Les journaux (*journals*) de la chambre haute font foi comme actes judiciaires (*public records*), excluant la preuve contraire. Il n'en est pas de même pour ceux de la chambre des communes.

Les questions posées peuvent être scindées pour le vote. Lors de chaque vote formel ou vote par division,

(1) Bucher, 163.
(2) *Annual Register*, 1851.
(3) Bucher, 162.

les étrangers, ceux du moins qui se tiennent au-dessous de la barre et dans la galerie de face, sont maintenant obligés de se retirer. En général, leur présence n'est toujours encore que tolérée. Il est défendu à tout membre ayant un intérêt dans une affaire de participer au vote sur cette affaire. Comme le sac de laine, sur lequel prennent place aussi des personnes qui ne sont pas membres de l'assemblée, est censé ne pas faire partie de la chambre haute, il n'est pas permis de parler de ce siége, et l'on ne compte pas la voix de quiconque s'y trouve, lors d'un vote. A la chambre des communes, des membres des deux partis se donnent souvent entre eux le mot de ne pas voter. Ils s'éloignent alors avant que la question soit posée. C'est ce qu'on appelle le départ (*pairing off*). Mais, dans certains cas, chaque chambre peut astreindre à la présence, par des pénalités, tous les membres non retenus par un empêchement réel. Il est d'usage alors de faire l'appel nominal des membres (*to call over the house*).

Lors du vote, on ferme les portes extérieures de la chambre des communes, après que le *speaker* a donné, à haute voix, l'ordre de faire sortir les étrangers (*strangers must withdraw*). Les partisans et les adversaires de la motion se retirent dans les corridors (*lobbies*), puis rentrent par des portes spéciales dans la salle des séances. On fait des marques à leurs noms sur deux listes imprimées, après quoi le résultat du vote est proclamé en ces termes : *The ayes have it,* la motion est adoptée, ou : *Noes have it,* la motion est rejetée. A la chambre haute, les membres qui s'opposent à la mesure dont il s'agit, les *non contents,* sortent seuls ; les *contents* restent assis. Après

le recensement des voix des uns et des autres, les votes par procuration (*by proxy*) sont donnés à haute voix. A la chambre haute, toute motion sur laquelle les voix se partagent également est rejetée. Le lord chancelier, s'il est pair, participe au vote sur chaque motion. A la chambre des communes, le *speaker*, s'il y a partage des voix, emporte la décision (*he has a casting vote*), comme, par exemple, en 1861, dans le rejet de la motion pour la troisième lecture du bill concernant la taxe d'église. Il motiva ainsi son vote : « Dans les phases précédentes du bill, j'aurais, dit-il, voté par oui, pour ménager à la chambre toute latitude dans l'examen du bill; mais, à un point aussi avancé que la troisième lecture, je ne puis prendre sur moi de décider une question sur laquelle l'opinion de la chambre est partagée. Je vote donc de manière à laisser cette question en suspens et à en réserver la prise en considération ultérieure (1). » Dans les autres cas, le *speaker* ne doit pas prendre part au vote.

Toutes les motions concernant les finances et le commerce, ou la religion, doivent être préalablement examinées en comité par la chambre entière (2). La chambre a deux comités généraux permanents pour les matières de finance : le comité des subsides (*committee of supply*) et celui des voies et moyens (*committee of ways and means*). Tous les deux sont des comités de la chambre entière, ayant, depuis le 18 février 1669, leur président (*chairman*) particulier. Le premier élit ce président, examine la question des besoins, dans toutes les branches du budget et des finances intéressant la couronne, l'armée, la flotte et l'ad-

(1) *Mémorial du parlement*, IV, 130.
(2) Bowyer, 87.

ministration de l'État, discute les dépenses et les contrôle. Le second avise aux moyens de couvrir ces dépenses, s'occupe de l'établissement des taxes et indique l'application du revenu disponible (1). Dans tous les comités généraux de la chambre entière, on discute sans façon, sur le ton de la conversation plutôt que dans une forme oratoire, et sans publicité.

Les comités spéciaux de la chambre (*select committees*) sont nommés sur la motion d'un membre, déclarée d'avance. Il désigne lui-même les membres qu'il voudrait y voir entrer; mais, la nomination formelle de ceux-ci appartient au *speaker*. Passé soixante ans, on est dispensé de siéger dans un comité. Aux comités délibérant sur des bills d'intérêt privé (*private bills*) des intéressés peuvent être adjoints, sur une résolution de la chambre. Un pareil comité se compose ordinairement de quinze membres, sur le choix desquels le gouvernement et l'opposition se sont en général mis d'accord. La Revue de Samedi (*Saturday Review*) du 23 mars 1861 a fait, avec beaucoup d'*humour*, l'histoire de la formation de certains de ces comités.

Leur but est de procurer au parlement soit, respectivement, à la chambre qui les institue des éclaircissements sur certaines questions, et d'en faire l'objet d'un rapport qu'ils lui présentent. Chaque chambre a le droit d'entendre des témoins; de même, chaque comité spécial, du moment où il y est autorisé par la chambre. Les comités de celle des communes dans lesquels on entend des témoins, sont en général publics. Les pairs ont le droit de parler dans tous les comités, même dans ceux dont ils ne font point partie,

(1) Bowyer, 204.

mais ne peuvent, naturellement, voter dans ces derniers. Un comité de la chambre des communes ne peut refuser d'admettre, comme auditeurs, des collègues de la chambre, étrangers au comité, qu'après s'y être fait autoriser par celle-ci (1). S'il n'y a rien d'arrêté sur le *quorum*, c'est-à-dire sur un nombre de membres présents nécessaire pour la validité des résolutions du comité, les membres de celui-ci sont obligés d'y assister tous. Mais, ordinairement, un *quorum* est fixé.

Les pairs et pairesses, comparant comme témoins à la chambre haute, y sont ordinairement appelés à la requête du lord chancelier. Quant à la chambre des communes, elle fait assigner les témoins par un ordre de son clerc ou secrétaire, transmis par la poste, ou directement par le sergent d'armes, ou par des messagers spéciaux. Les témoins à citer devant des comités d'élection sont les seuls que l'on mande directement, à la chambre des communes, par un warrant du *speaker*. Un membre de l'une des chambres ne peut déposer comme témoin, dans l'autre, qu'avec l'autorisation préalable de la chambre à laquelle il appartient. Mais, la chambre haute siégeant pour juger un pair, la présence de tout membre de la chambre des communes peut être immédiatement requise. Les membres des deux chambres peuvent, si leur témoignage est demandé dans celle dont ils font partie, y déposer de leur place. Tous les autres témoins déposent à la barre de la chambre devant laquelle ils sont appelés.

Le faux témoignage, devant un comité quelconque de la chambre haute, ou devant un comité d'élections de la chambre des communes, est puni comme par-

(1) May, *le Parlement*, 317.

jure, d'après les lois ordinaires. Il va sans dire que, depuis l'acte de la XXI-XXIIe année du règne de Victoria, chapitre 78, autorisant les comités chargés du rapport sur les bills d'intérêt privé à faire déposer des témoins sous serment, le faux témoignage devant ces comités est également puni comme parjure. Tous les autres comités de la chambre des communes ne pouvant, non plus que celle-ci en corps, faire déposer sous serment, les fausses dépositions des témoins, dans ces cas, ne peuvent être punies que comme infractions de privilége. Cependant la chambre des communes faisait, au dix-septième siècle encore, assermenter des témoins, soit par le ministère de ceux de ses propres membres qui étaient juges de paix dans le comté de Middlesex, soit par celui de la chambre haute ou des juges du royaume. Mais, depuis 1757, elle a renoncé à toute tentative de recevoir ou faire prêter des serments, excepté dans les enquêtes des comités de vérification des élections, et, depuis 1859, aussi dans celles des comités pour les *private bills*. Les dépositions des témoins (*minutes of evidence*) sont sténographiées et imprimées, puis envoyées aux témoins pour la correction. Cependant, elles ne peuvent être imprimées avant la présentation du rapport. Les témoins appelés à déposer dans des affaires qui intéressent l'État, reçoivent des indemnités du trésor. La chambre haute délègue encore, tous les ans, des membres pour recevoir et examiner les pétitions (*receivers and tryers of petitions*); mais ils ne sont plus que nominalement chargés de ces fonctions. Toute pétition présentée au parlement doit se terminer par une requête, autrement elle passe pour une remontrance et n'est pas accueillie. On ne reçoit aucune pétition imprimée, raturée, ou grattée, ou compre-

nant des pièces jointes. Chaque pétitionnaire est obligé de signer son nom de sa propre main. Tout faux est considéré comme une infraction de privilége. L'adresse doit être ainsi conçue : « *To the Lords spiritual and temporal in parliament assembled,* » pour la chambre haute, ou : « *To the honourable the Commons of the united kingdom of Great Britain and Ireland in parliament assembled,* » pour la chambre des communes (1).

Les corporations de Londres et de Dublin sont seules admises à présenter directement des pétitions au parlement. Tous les autres pétitionnaires sont obligés de faire remettre leurs requêtes par des membres du parlement, responsables du contenu. D'après un ordre de la chambre haute, du 30 mai 1685, un pair, en présentant une pétition, peut y rattacher un débat. A la chambre des communes, les pétitions pouvaient également être discutées, autrefois. Mais la chambre fut débordée par l'affluence croissante de celles-ci, et, depuis 1839, tout débat, à la présentation d'une pétition, est interdit; cependant, il est loisible à chaque membre de fonder une motion sur une pétition. Les pétitions sont renvoyées à un comité de la chambre des communes, qui les classe et en fait l'objet d'un rapport analytique, deux fois par semaine. On autorise, année par année, l'impression de plus de mille pétitions (2). L'origine des pétitions monstres est récente (3). Tandis qu'avant 1779 les pétitions au parlement étaient encore en général très-rares, il en reçut plus tard, de 1833 à 1837, environ 5,000 au sujet de la célébration du dimanche seulement; en 1845, 10,253,

(1) Bowyer, 432.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 443.
(3) *Ibid.*, 438.

revêtues de 1,228,742 signatures, contre la dotation du séminaire de Maynooth; en 1851, 4,144, avec 1,016,657 signatures, contre ce qu'on appelait l'agression papale; en 1860, enfin, 24,279 en totalité (1). Les signatures des pétitions monstres ne sont pas toujours très-authentiques. Sous les pétitions des chartistes de 1842 et 1848, par exemple, on trouva les noms du duc de Wellington et du prince Albert. Les pétitions adressées sous bandes à un membre du parlement, sont franches de port.

Les *private bills*, projets de loi qui ne touchent à aucun intérêt public, doivent toujours encore être introduits par voie de pétition. Dans la délibération sur ces bills, la chambre des communes procède comme une cour de justice, mais en ayant toujours soin de pourvoir, en sa qualité de chambre législative, à ce qu'aucun bill contraire à l'intérêt public ne passe comme loi. Tout bill d'intérêt privé, c'est-à-dire ne touchant que l'intérêt ou bénéfice particulier d'une personne, doit être défendu devant la chambre des communes par un agent parlementaire responsable. Ces agents ne peuvent être pris dans la chambre; cependant, deux membres de celle-ci se chargent ordinairement de patronner le bill. Tout *private bill* doit subir la première lecture dès le lendemain du jour de la remise de la pétition qui l'a introduit; faute de quoi, on le considère comme rejeté pour la session. Dans des cas rares seulement, les bills de l'espèce sont renvoyés au comité du règlement (*standing orders committee*), élu au commencement de chaque session (2), et alors il faut que la première lecture ait lieu le len-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 441.
(2) *Mémorial du parlement*, 1861 ; vol. IV, 4.

demain du jour où la chambre a permis de donner suite au bill. La deuxième lecture doit suivre la première dans un délai de trois jours, au plus tôt, à sept, au plus tard (1). Il est extrêmement rare que la chambre s'oppose à la première et à la deuxième lecture. Le 7 mars 1861 cependant, le *Great Dover road bill* ne passa à la deuxième lecture qu'avec quatre-vingt deux voix contre soixante-six (2).

Pour qu'on tienne compte de l'opposition qui peut être faite, dans la chambre, contre un *private bill*, il faut qu'elle se prononce dans les sept jours après la deuxième lecture de celui-ci. Qu'il y ait du reste opposition ou non, le bill est toujours renvoyé pour la discussion à un comité spécial.

L'opposition contre les bills de l'espèce est souvent neutralisée avec de l'argent, ce qui nécessite en général le débours de très-fortes sommes. Chaque mille de chemin de fer, même sans que l'on recoure à l'emploi de ce moyen, coûte ordinairement, déjà au parlement, de 3,500 à 15,000 livres sterling. L'acte pour le chemin de fer de Londres à Birmingham, seul, a coûté 72,000 livres, celui pour le *Great-Western*, même 88,000 livres. Dans l'enquête qui eut lieu pour le chemin de fer de Londres à Brighton, les frais du comité seuls s'élevèrent à mille livres sterling par jour, pour les avocats et les témoins; or cette enquête ne dura pas moins de cinquante jours. On cite une compagnie qui eut à supporter en trois ans pour 550,000 livres sterling de frais au parlement et autres dépenses légales. On peut juger de la lutte que les nouvelles entreprises de chemins de fer peuvent avoir à soutenir

(1) *Mémorial du parlement*, 1861; vol. IV, 5.
(2) *Ibid.*, 35.

au parlement, pour vaincre la résistance des intérêts contraires, par le fait que l'on comptait, dès 1845, cent quarante-sept grands actionnaires et quatre-vingt-un directeurs de chemins de fer parmi les membres de la chambre des communes (1). Nous voyons, par les annales ou journaux (*journals*) de la chambre des communes, combien le nombre des bills d'intérêt privé grossit tous les ans et combien s'est, par suite, étendu pour elle tout le cercle des affaires de cette nature. Dans la session de 1861, il n'y a pas été présenté moins de trois cent quatre-vingt dix-neuf bills de l'espèce (2).

On forme ordinairement un comité spécial pour chaque bill d'intérêt privé. Le parlement a l'habitude de nommer, au commencement de chaque session, un comité des choix (*committee of selection*), composé d'un président et de cinq autres membres, dont trois forment un *quorum*, c'est-à-dire le nombre de voix nécessaire pour mettre le comité en état de prendre des résolutions. Ce comité choisit, par élection, un comité général des bills concernant les chemins de fer et les canaux (*general committee on railway and canal bills*). Le nombre des membres de celui-ci est indéterminé; cinq y forment un *quorum*. Les membres de chacun des comités spéciaux sont nommés par le premier, leurs présidents, par le second des deux comités généraux ci-dessus mentionnés. Les membres de la chambre des communes qui y représentent le comté ou bourg que le bill concerne, sont adjoints au comité avec voix délibérative.

Chaque comité doit tenir sa première séance dans

(1) Gneist, I, 283.

(2) *Mémorial du parlement*, 1861 ; vol. IV, 5.

les quinze jours après la deuxième lecture. L'agent ou promoteur doit toujours être là pour donner des renseignements, même si le bill ne rencontre pas d'opposition. Lorsqu'il s'élève des objections contre un bill, une enquête formelle, avec audition de témoins et plaidoyer, a lieu publiquement devant le comité. Les parties peuvent faire imprimer immédiatement les dépositions des témoins. Il ne doit être entendu que des personnes intéressées, dans le sens le plus large de ce mot. Le comité délibère en séance secrète et prend ses résolutions à la majorité des voix. Il faut un rapport, même pour les bills contre lesquels il n'y a pas d'opposition. La chambre des communes exerce un contrôle sur les comités et peut les astreindre à l'accomplissement de leur tâche dans un temps donné. Comme la chambre elle-même se reconnaît insuffisamment instruite de l'affaire, elle se rallie ordinairement au rapport du comité. Tout *private bill* qui touche à la prérogative royale a besoin de la sanction royale, après la troisième lecture, pour qu'il puisse y être donné suite. Aucun de ces bills d'intérêt privé ne peut parcourir plus d'un degré en un jour (1).

Tous les bills concernant le domaine ou état (*estate*), une réhabilitation, la naturalisation ou le nom de personnes, doivent partir en premier lieu de la chambre haute. Tous les bills d'*estate* qui ne sont pas d'intérêt local vont, après la première lecture, à un comité de deux juges; mais la présentation du bill par un maître en chancellerie dispensait du rapport de ces juges. Après la deuxième lecture, tous les bills contre lesquels il n'y a pas d'opposition (*unopposed*) sont ren-

(1) May, *le Parlement*, 592.

voyés à un comité de la chambre entière, ceux qui en rencontrent au contraire (*opposed bills*), à un comité choisi (*select committee*) de la chambre, auquel appartiennent d'office les juges et les conseillers privés membres de la chambre haute. Dans ces comités, on fait aussi déposer des témoins sous serment.

Tous les *private-bills* tendant à l'annulation d'un bill de condamnation (*removal of attainder*), à une réhabilitation, une réparation d'honneur et une restitution de terres (*restitution of honour, land, or blood*), doivent être munis de la signature royale et être présentés, sur l'ordre du souverain, à la chambre haute par un pair. Il ne peut y être apporté d'amendement.

L'initiative, en matière de législation, appartient principalement, mais non exclusivement, aux ministres. Quand le ministère a pour lui la majorité de la chambre des communes, cette majorité est généralement si bien disciplinée qu'elle s'abstient de toute motion de principes qui n'émane pas du cabinet même. La minorité se trouve ainsi hors d'état de faire passer aucune loi importante. Aussi, un ministère ne tombe-t-il jamais devant un bill de l'opposition, mais bien par suite de quelque amendement de celle-ci, ou du rejet d'un bill qu'il avait présenté lui-même. Quand, en 1852, lord Palmerston culbuta l'administration de lord John Russell, par un amendement au bill sur la milice, le nouveau cabinet, dont les membres avaient voté pour cet amendement, adopta le bill ainsi amendé.

Jusqu'à Henri VI, tous les bills étaient des pétitions, ne contenant que les rudiments, non le texte arrêté d'un projet de loi. Ces pétitions étaient portées sur le rôle du parlement, au bas duquel le roi mettait aussi sa réponse. A la fin de la session, les juges con-

vertissaient les pétitions agréées en statuts, qu'ils inscrivaient sur le rôle des statuts. Avec Henri VI, c'est-à-dire à l'époque où le parlement commençait à devenir un corps indépendant et autonome, s'établit la forme actuelle des bills et actes du parlement.

A la chambre haute, un bill peut être présenté sans avis préalable, tandis qu'à la chambre des communes, il faut d'abord une motion pour obtenir la permission d'en présenter un. Quelquefois aussi, la chambre procède préliminairement par voie de résolution, comme dans le cas du bill des Indes orientales de 1858. Les bills doivent être écrits et présentés dans la forme de véritables projets de lois, sans autres lacunes que la place nécessaire pour les chiffres et la date.

Il n'y a généralement pas d'opposition à la première lecture d'un bill. Le débat principal et le vote qui s'ensuit, ont lieu d'ordinaire avant la deuxième lecture. L'opposition propose en général un amendement, qui tend à renvoyer la lecture du bill à trois ou six mois, c'est-à-dire après la prorogation du parlement. Le bill se trouverait ainsi écarté de fait. On peut aussi faire tomber un bill au moyen d'une résolution. Un bill rejeté ne peut plus être reproduit dans la même session, mais on peut le remettre sur le tapis après une prorogation. Ainsi ressuscita, en 1707, à la chambre des communes, après une prorogation d'une semaine, un bill que la chambre haute avait rejeté. Lorsqu'un bill a été amendé par les lords, les communes peuvent, dans la même session, en reconstruire un nouveau, avec ces amendements, et mettre de côté l'ancien. Si les pairs envoient un bill touchant aux priviléges de la chambre des communes,

il est, à moins que celle-ci ne le rejette, renvoyé par elle à la chambre haute, qui le traite alors comme un bill nouveau émanant de la chambre des communes.

Avant chaque lecture, le *speaker* demande : « Allons-nous donner suite? (*Shall we proceed any further?*) » Après la deuxième lecture, la chambre décide si le bill doit être mis en discussion dans un comité spécial, ou, ce qui a lieu ordinairement et dans tous les cas où il s'agit de bills d'intérêt public, dans un comité de la chambre entière. *The bill is committed*, comme on dit alors. Quand la chambre se forme en comité général, on emporte la masse du *speaker*, et celui-ci cède la présidence au *chairman* du comité des voies et moyens. A la chambre haute, on choisit également un président des comités, pour la durée de la session. Le *chairman* peut prendre part aux débats dans le comité. Le bill y est mis en délibération article par article (*clause by clause*) ; on remplit les lacunes, discute les amendements qui modifient le bill et les soumet au vote. Puis, le *chairman* fait à la chambre son rapport sur le sort du bill dans le comité. Là-dessus, la chambre même passe au vote sur les changements apportés par le comité au bill, ainsi que sur chaque article de celui-ci. Le bill est ensuite imprimé, et on procède à la troisième lecture. Même dans cette dernière phase, comme dans la précédente, de nouveaux amendements au bill peuvent encore être proposés. Finalement, on vote sur l'ensemble du projet de loi et on en arrête le titre. Un membre de la chambre des communes, ordinairement le président du comité des voies et moyens, accompagné de plusieurs de ses collègues, va porter le bill à la chambre haute, où l'Orateur de celle-ci le

reçoit de ses mains. Les lords, s'ils adoptent le bill, envoient à la chambre des communes un message, dont ils chargeaient naguère un ou deux maîtres de chancellerie ou, dans des cas importants, même deux juges. S'il y a eu des amendements à la chambre haute, ils sont transmis par elle à l'autre chambre, avec le bill originaire qu'ils modifient. Dans le cas du rejet de ces amendements par la chambre des communes, une conférence entre les deux chambres a lieu ordinairement. Chacune des deux peut demander de pareilles conférences, lorsqu'il s'agit d'adresses ou de résolutions qui les intéressent l'une et l'autre, ou concernent le privilége du parlement, comme lors de dissentiments sur un bill, pour s'éclairer sur les motifs de l'adoption ou du rejet d'une clause ou d'un amendement. En 1576, cependant, la chambre des communes refusa d'accorder à la chambre haute une conférence, demandée contrairement aux règles établies. En 1604, au contraire, Jacques Ier contraignit la chambre des communes à entrer en conférence avec la chambre haute, au sujet d'une élection contestée.

La chambre haute fixe le temps et le lieu de la conférence, qui se tient ordinairement dans la salle dite chambre peinte (*painted chamber*). Tous les pairs et leurs plus proches héritiers peuvent y assister, comme auditeurs. Les affaires à traiter entre les deux chambres sont confiées, en pareil cas, aux soins de commissaires de circonstance dits *managers*, nommés pour les deux tiers par la chambre des communes, pour un tiers seulement par la chambre haute. A la conférence, les *managers* des communes se présentent les premiers, la tête découverte, en s'arrêtant à la

barre; puis ceux des pairs arrivent, à leur tour, et s'asseyent sans se découvrir. Une discussion ne peut avoir lieu, dans ce cas, que si le parlement a expressément résolu de tenir une conférence libre, dans laquelle les *managers* des pairs parlent debout, mais en restant couverts. Il n'y a eu toutefois, dans les deux derniers siècles, que deux exemples de pareilles conférences libres, en 1702 et en 1836. Ordinairement, les motifs exposés par écrit, qui doivent justifier les procédés d'une chambre, sont reçus simplement par les *managers* de l'autre. Les conférences collectives des deux chambres réunies en corps ont passé d'usage.

Nonobstant cette marche si peu régulière en apparence, il est arrivé que des bills, dans des cas d'urgence, ont parcouru toutes les phases légales en un seul jour.

Les bills de finance (*money bills*), avant d'obtenir la sanction royale, sont déposés à la chambre des communes; tous les autres, à la chambre haute. C'est le consentement de la reine seul qui fait d'un bill une loi, un statut ou acte du parlement. La reine donne son consentement en personne ou par lettres patentes, avec son seing et sous le grand sceau. George III, cependant, fut autorisé, par un acte, à substituer à sa signature un timbre, qu'il apposait aux bills en présence d'une commission. Le bill de régence du 5 février 1811 fut converti formellement en loi par l'apposition du grand sceau à la commission qui autorisait le lord chancelier à revêtir le bill de la sanction royale.

Ordinairement, la reine donne son assentiment en personne à la fin de la session, dans la chambre haute, à la barre de laquelle paraissent alors les communes.

On fait la lecture des titres de tous les bills; la reine répond à chacun par un signe de tête approbateur, et le clerc du parlement ajoute, lors de l'adoption de bills d'intérêt public, la déclaration : « Le roy (ou la reyne) le veult. » Lorsqu'il s'agit de bills d'intérêt privé, il dit : « Soit fait comme il est désiré. » Depuis le commencement du dix-huitième siècle, la formule évasive « le roy s'avisera, » laquelle détermine le rejet d'un bill par le souverain, n'a plus été entendue au parlement anglais. Lorsqu'il s'agit d'un bill de finance, présenté au souverain par le *speaker*, le clerc dit : « Le roy (ou la reyne) remercie ses loyals sujects, accepte leur benevolence, et aussi le veult. »

Dans le cas où l'assentiment est donné par délégation, sous l'autorité d'une patente royale, le lord chancelier fait la déclaration suivante : « Mylords et gentlemen, par les commandements et en vertu des pouvoirs et de l'autorité qui nous ont été conférés par ladite commission de délégation, nous déclarons et notifions, en ces termes, l'assentiment de Sa Majesté à l'acte mentionné dans la susdite commission, et sommons également les secrétaires (*clerks*) de le mettre en vigueur dans les formes et termes ordinaires; » puis le clerc achève en déclarant : « Le roy le veult, etc. »

Comme les bills d'amnistie (*pardon*) et de grâce émanent de la reine même, le clerc du parlement, en signe de leur adoption, exprime la gratitude du parlement, en ces termes : « Les prélats, seigneurs et communes, en ce présent parliament assemblés, au nom de touts vos autres sujets, remercient très-humblement Votre Majesté et prient à Dieu vous donner en santé bonne et vie longue. »

Cromwell donnait son assentiment en anglais. En 1706, la chambre haute s'était prononcée pour la suppression de la langue française au parlement et dans les tribunaux. La chambre des communes rejeta le bill. Depuis 1731, le français est banni des tribunaux anglais; mais, au parlement, on a conservé les vieilles formules françaises.

Il faut mentionner, comme une relique de l'ancienne autorité législative des rois normands, que la sanction royale remédie à tous les vices de forme d'un bill, même dans le cas d'un malentendu entre les deux chambres, sur le vote du bill soumis à cette sanction. Ce cas s'est présenté en 1829 et en 1843. Dans cette dernière année, les lords avaient envoyé à la chambre des communes un bill amendé. Celle-ci rejeta les amendements et renvoya le bill. La chambre haute, croyant que le bill avait passé dans la forme de sa propre rédaction, ne s'en occupa plus. Il n'en obtint pas moins la sanction royale et garda force de loi, dans la forme adoptée par les communes. Le consentement royal est indispensable pour toutes les motions, ainsi que pour tous les bills et amendements, concernant la prérogative, le revenu du roi ou celui du duché de Cornouailles. Il peut être donné dans toutes les phases du bill. En 1844, à la chambre haute, le bill concernant le diocèse de St-Asaph et Bangor fut retiré, sur l'observation du duc de Wellington que ce bill, auquel manquait le consentement royal, n'avait aucune chance de l'obtenir.

Indépendamment de l'adoption des lois, ainsi que de l'ouverture et de la clôture du parlement, il y a des communications fréquentes entre la couronne et celui-ci. Les événements et actes importants qui

ont lieu dans la politique ou dans la famille royale, les grandes cérémonies publiques et les demandes de subsides, sont notifiés au parlement par des messages royaux avec le seing de la reine, à l'adresse de chaque chambre en particulier. Ces messages sont présentés soit par des ministres ayant siége au parlement, soit par un membre de la maison de la reine. A la chambre haute, le message est lu par le lord chancelier, puis par le clerc; à la chambre des communes, par le *speaker*. Si le message a trait à une demande de fonds, il est adressé aux deux chambres simultanément, sans préjudice du privilége de la chambre des communes pour la priorité. On répond ordinairement par une adresse aux messages solennels. Souvent les deux chambres se concertent sur la forme à donner en commun à celle-ci. Quelquefois aussi, les ministres font, au nom de la couronne, des communications verbales au parlement, comme dans le cas de l'arrestation d'un membre de celui-ci, par exemple.

Les pièces et documents d'intérêt public sont produits en original, tantôt directement par ordre de la reine, tantôt seulement après que le parlement ou l'une des chambres en a demandé la production par voie d'adresse. Ils sont ensuite livrés à l'impression. sur une résolution du parlement. Nombre de ces actes et pièces (*parliamentary papers*) ne passent d'ailleurs sous les yeux du parlement que déjà tout imprimés, le plus souvent en forme de recueils appelés livres bleus (*blue books*), à cause de leurs couvertures bleues. Tous ces documents sont dans le commerce de la librairie. Les livres bleus, notamment ceux qui concernent les affaires de l'administration intérieure, tels que les *parliamentary reports*, offrent souvent de

précieux matériaux, comme on n'en trouve dans aucun autre pays. Mais, pour tout ce qui regarde la politique extérieure, il convient de ne s'en servir qu'avec une extrême circonspection et beaucoup de discernement; car un exemple frappant a montré comment on arrange parfois ces publications (1).

(1) Le livre bleu que l'on soumit en 1839 au parlement sur la guerre contre les Afghans, comprenait beaucoup de pièces falsifiées, comme on l'a prouvé depuis jusqu'à l'évidence. Il résultait de la correspondance imprimée dans ce recueil que l'occupation de Caboul avait été entreprise dans le but, allégué, de protéger l'Angleterre contre les intrigues de la Russie, à Caboul; que cette occupation était donc aussi nécessaire qu'opportune. Le souverain de Caboul, Dost Mohammed, paraissait, dans cette correspondance, comme l'ennemi de l'Angleterre et l'ami de la Russie. Rien de plus naturel que l'envie de contrecarrer la Russie, chez le ministre qui dirigeait les affaires extérieures de l'Angleterre. Mais le livre bleu sur l'Afghanistan ne s'en tenait pas là; on s'était attaché à en faire ressortir, en même temps, que si Dost Mohammed était prêt à subir l'influence des agents russes, l'empereur Nicolas était lui-même innocent des instigations de ces agents. Nulle part il n'était fait mention du tsar dans ce recueil; on n'y parlait que de la Russie et du gouvernement russe. On n'avait donc pas à se plaindre de l'empereur de Russie. Aussi le public apprit-il avec d'autant plus de satisfaction que le gouvernement russe désavouait la conduite de son ambassadeur à Téhéran, non moins que celle de son agent subalterne Vickowitch, qui, par suite de ce désaveu, se brûla la cervelle. Tel était l'effet produit quand le secrétaire de la Compagnie des Indes orientales, M. Kaye, qui avait eu connaissance des véritables dépêches du résident britannique à la cour de Dost Mohammed, Alexandre Burnes, dénonça le livre bleu dont il s'agit comme entaché de falsifications, dans son *Histoire de la guerre contre les Afghans*, où il n'hésite pas à dire (vol. II, p. 13) : « On se trompe en s'imaginant que les recueils de l'espèce fournissent les meilleurs documents pour l'histoire. Souvent ce ne sont que des compilations disposées exclusivement dans un sens, des faux que le timbre ministériel met en circulation, qui trompent les contemporains et qui servent à transmettre à la postérité de perfides et dangereux mensonges. »

Lord Palmerston, qui était ministre des affaires étrangères, à l'époque de la guerre contre les Afghans, a été souvent attaqué pour

Celle du livre bleu, sur l'Afghanistan, de 1839, fait paraître comme une dérision cette large publicité et

ces falsifications. Au commencement, il soutint qu'il n'y avait pas eu d'altérations réelles, mais seulement omission de quelques passages. Le 1er mars 1843, sur une attaque de MM. Hume et Roebuck, il répliqua : « Ces messieurs, qui viennent de trouver pour la première fois que des dépêches ont été communiquées par extraits, et qui croient avoir fait là une fameuse découverte, ne font que témoigner de leur ignorance de la conduite des affaires publiques. » Interpellé sur le même sujet par Anstey, en 1848, le noble lord accorda seulement que ces documents n'avaient pas été reproduits complétement, dans l'impression ; puis, il ajouta que la chambre s'était si souvent montrée de mauvaise humeur, quand on venait l'ennuyer d'un fatras de matériaux inutiles, qu'elle saurait gré, sans doute, au gouvernement d'avoir omis ce qui lui avait paru superflu et sans importance. Mais quand, en 1859, le ministère tory permit la publication des documents authentiques, on vit bien que ce n'était pas de simples omissions qu'il s'agissait dans la circonstance. Comparativement aux pièces originales, dont le texte complet fut mis sous les yeux du public en 1859, le livre bleu, sur les affaires de l'Afghanistan, de 1839, outre que certaines dépêches avaient été complétement supprimées, comme, notamment, une lettre de l'empereur Nicolas à Dost Mohammed, ne contient que des dépêches mutilées. Partout, les mots empereur de Russie avaient été biffés et remplacés par la désignation plus vague du gouvernement russe ou de la Russie simplement. Dans le nouveau livre bleu sur l'Afghanistan, on rétablit entre parenthèses tous les passages omis dans l'ancien. Cette argumentation *ad hominem*, à l'encre noire, est également due à M. Kaye, que l'on avait chargé de surveiller la nouvelle édition du recueil. La reproduction du texte authentique de quelques dépêches peut servir à mettre en lumière cet art de confectionner les livres bleus. Les passages rapportés en italique entre parenthèses sont ceux qui ne se trouvent pas dans l'édition de 1839.

1° ***Translation of a letter from Moolla Reshid, the Counsellor of Kohin Dil Khan Sirdar, to the address of Ameer Dost Mahomed Khan, received at Cabool on the* 19 *th of december* 1837.**

A. C.

An ambassador on the part of Russia (*of the Russian Emperor*) came from Moscow to Teheran, and has been appointed to wait on the Sirdars at Candahar, and thence to proceed to the presence of the

cette admirable transparence de la politique extérieure de l'Angleterre tant vantées par les anglomanes incor-

Ameer. He paid his respects to Mahomed Shah at Nishapoor, and passing through Kayanat, Lash and Jawer, Seistan and Gnour Sail, arrived at Ahmed Shahee (Candahar). He is the bearer of (*confidential messages from the Emperor, and of the*) letters from the Russian ambassador at Teheran.

The Russian ambassador recommends this man to be a most trusty individual, and to possess full authority to make any negociation (*on the part of the Emperor and himself*). Captain Burnes will undoubtedly comprehend the real motives of this Elchee, etc.

2° *Translation of a letter from count Simonitch, the Russian ambassador at Teheran, to the address of Ameer Dost Mahomed Khan of Caboo, received on the 20 th december* 1837.

A. C.

The respectable P. Vickowitch will wait upon you with this letter (*and deliver to you an epistle from his Imperial Majesty, in reply to the petition, which you had addressed through your agent, Hajie Husan Alee*).

I have (*received*) some russian rarities (*from the Imperial store*) to forward to you, etc. (Extrait des pièces des Indes orientales, ayant trait au Caboul et à l'Afghanistan, imprimées par ordre de la chambre des communes du 8 juin 1859, pp. 86 et 87.)

3° *Extract from a dispatch to the right honourable lord Auckland, G. C. B., Governor general of India*, etc., etc., etc.

Cabool, 23 december 1837.

The communications which passed on this second occasion have been also made known to me, and are of a startling nature. M. Vickowitch informed Dost Mahomed Khan that the Russian government (*Emperor*) had desired him to state his sincere sympathy with the difficulties under which he laboured, and that it would afford (*His Majesty*) great pleasure to assist him in repelling the attacks of Runjeet Sing on his dominions; that (*His Majesty*) was ready to furnish him with a sum of money for the purpose, and to continue the supply annually, expecting in return the Ameers good offices; that it was in (*the Emperor's*) power to forward the pecuniary assistance as far as Bokhara, with which State (*he*) had friendly and commercial relations, but that the Ameer must arrange for its being forwarded on to Cabool, etc.

En 1861, M. Dunlop remit sur le tapis, au parlement, l'affaire du

rigibles. N'a-t-on pas été, dans les chambres du continent, jusqu'à invoquer parfois l'autorité des ren-

livre bleu sur l'Afghanistan. A cette occasion, MM. Horsman, Bright, Walpole et le colonel Sykes attaquèrent vivement le premier ministre, qui se retrancha surtout derrière l'argument « que c'était là une vieille histoire, et que, revenant sur le thème de la guerre de 1839, on était en bonne voie de reprendre aussi celui du bombardement de Copenhague. » Mais la presse indépendante n'en fut pas moins unanime à condamner la conduite du ministre. Le *Dial* du 22 mars dit : « Dorénavant un *blue book* inspirera juste la même confiance que le grand livre de Pullinger. » Il y eut un temps où *le Times* aussi blâma hautement cette falsification des textes. Voici comment ce journal crut devoir s'exprimer, à cet égard, dans un article capital du 28 décembre 1852 : « Le 23 juin 1842, sir John Hobhouse et lord Palmerston déclarèrent à la chambre des communes que lord Auckland, partageant la manière de voir de sir Alexandre Burnes, n'avait pu agir autrement qu'il le fit. Pour soutenir cette thèse et imprimer une tache à la mémoire d'un homme qui n'est plus, on soumit au parlement un livre bleu, composé de pièces dans la reproduction de chacune desquelles on avait eu soin d'élaguer tous les passages qui pouvaient compromettre les personnes véritablement responsables, et poussé la précaution jusqu'à supprimer tout à fait le commencement d'une lettre. Comme on ignorait que sir Alexandre Burnes avait laissé des duplicata et des triplicata de ses dépêches officielles, cela suffit, dans le moment, pour imprimer à cette correspondance une tournure d'après laquelle on pouvait croire qu'elle exprimait sa propre manière de voir. En réalité, il n'avait fait que se conformer aux vues de lord Auckland. Quand lord Palmerston reçut du comte de Nesselrode un désaveu complet des démarches russes dans l'Asie centrale, il avait déjà dans la poche les instructions avec lesquelles Vickowitch s'était rendu dans l'Afghanistan. Pour maintenir la bonne intelligence avec la cour de Saint-Pétersbourg, le gouvernement anglais consentit à garder le silence. Accumulant mensonges sur mensonges, on ne craignit pas, pour ménager l'accord avec la Russie, d'adopter un système qui dénaturait les faits et dénigrait le caractère des agents subalternes. » Cette même feuille, qui s'est depuis remise sur le meilleur pied avec le premier ministre, que Toulmin Smith aussi, dans son *Mémorial du parlement* (vol. IV, 45), désigne comme l'auteur de ce faux, qu'il qualifie de monstrueux lui avait d'ailleurs, antérieurement déjà, reproché des peccadilles du même genre, comme par exemple dans son numéro du 20 avril

seignements fournis par les livres bleus sur des questions de politique générale? Or, on peut se demander si, au point de vue de l'histoire, des communications pareilles, faites en vue d'égarer l'opinion, ne produisent pas un résultat pire que le silence même.

Le 21 février 1860, sir M. Seymour obtint la publication d'un recueil supplémentaire de dépêches concernant les affaires de Chine, et cela après qu'il eut déjà paru un livre bleu, qualifié de recueil complet de toutes les pièces de cette correspondance, du 27 avril 1857 au 19 mai 1859. Or, voilà qu'il s'agit tout à coup d'imprimer subsidiairement des dépêches expédiées du 23 avril 1858 au 23 novembre de la même année. La chambre, en adhérant à cette motion, ne reconnaissait-elle pas elle-même que le premier recueil était très-incomplet (1)? Encore, la seconde partie de cette correspondance sur la Chine paraît-elle avoir été fal-

1838, où elle l'accusait d'avoir falsifié le livre bleu sur le différend avec l'Amérique, relativement à la délimitation des frontières.

Par un imprimeur de Berlin, longtemps employé à la composition des livres bleus en Angleterre, l'auteur de cet ouvrage a pu se renseigner sur la manière dont on procède, parfois, à l'arrangement de ces publications. Les documents originaux sont envoyés à l'imprimerie sans altération. On les compose dans cet état, puis on envoie les premières épreuves au *Foreign Office*. Elles en reviennent corrigées et plus ou moins altérées, avec des suppressions, des surcharges et des additions. Après correction, de nouvelles épreuves sont renvoyées au ministère, où on les remanie une dernière fois pour l'usage du parlement, auquel le livre bleu est soumis en bonnes feuilles, avec le caractère officiel d'un document historique et parfaitement authentique (*).

(1) *Mémorial du parlement*, 1860; vol. III, 36.

(*) Nous avons reproduit cette note en entier, pour remplir notre devoir de traducteur, et aussi pour ne pas faire tort à l'intérêt de certains détails. Cependant, il nous semble que l'auteur s'exagère un peu l'importance des altérations qu'elle signale.

sifiée, en ce qui concerne les rebelles Taiping. Voilà du moins le reproche qu'un homme très-posé et très-modéré, le colonel Sykes, faisait au gouvernement, le 19 mars 1861.

Tout en faisant la part de l'esprit de parti, qui ne s'est pas fait faute d'exploiter, dans un intérêt de parti, cette affaire du livre bleu sur l'Afghanistan, elle ne laisse pas que d'avoir son côté très-instructif pour qui veut sérieusement apprendre à connaître l'Angleterre. Quant à ceux qui ne l'ont jamais vue et ne veulent la regarder qu'à travers les lunettes de l'école, il est fort à craindre qu'on ne parvienne jamais à les convertir (1).

CHAPITRE VII.

POUVOIR LÉGISLATIF DU PARLEMENT.

L'omnipotence législative du parlement mise en doute. — Blackstone. — Paley. — Constitution d'Amérique. — Grande charte des colonies. — Coke, Holt et Hobart contre le pouvoir absolu du parlement en matière législative. — Limitation de fait de ce pouvoir. — Excès dans le nombre des statuts. — Les lois criminelles seules remplissent trente-six volumes in-quarto. — Opinion de lord Cranworth sur ces dernières. — Forme défectueuse de toutes les lois. — Promulgation des lois. — Division des actes du parlement.

« Le parlement, » d'après la définition de son omnipotence législative par Blackstone (2), « a une autorité souveraine et incontrôlable pour faire des lois, les

(1) Bien que nous désespérions de convertir nos anglomanes, dit Schlosser (III, 351), notre devoir n'en est pas moins de dire comment les choses se sont passées et se passent encore derrière les coulisses, en Angleterre.

(2) *Comm.*, I, 161.

élargir ou les restreindre, les abolir, les révoquer et les faire revivre. Ce pouvoir législatif s'applique à tous les objets du spirituel et du temporel, du civil et du militaire, du droit maritime et du droit pénal. Le parlement est le lieu où la constitution britannique a marqué la place du pouvoir absolu, despotique même, qui, dans tout État, doit nécessairement exister quelque part. Le parlement peut changer la constitution de l'empire, la renouveler, ainsi que se reconstituer lui-même sur d'autres bases. Il peut toute chose qui ne soit pas impossible, et ce que fait le parlement, aucune autorité de la terre ne peut le défaire. »

William Paley (1) dit : « Un acte du parlement ne peut jamais être inconstitutionnel, dans la stricte et propre acception du mot. Dans ce sens, même le flagrant abus que faisait de ses pouvoirs un parlement de Henri VIII, en conférant aux proclamations du roi l'autorité de lois, n'était pas inconstitutionnel. »

Les Anglais du commencement du dix-septième siècle, tels que sir Édouard Coke, contestaient qu'il y eût un pouvoir souverain (*sovran power*) plus puissant que la grande charte. Mais la guerre civile emporta cette doctrine. L'opposition des Stuarts contre le parlement leur fit perdre le *sovran power*, qu'ils avaient eu de fait et qui passa d'eux au parlement. Cependant, la théorie que le parlement peut faire des statuts à volonté, fût-ce contrairement à la grande charte et au droit commun, n'a jamais été généralement admise, même plus tard. Aussi, la prétention du parlement à l'omnipotence ayant conduit à la guerre d'Amérique, les pères de l'Union améri-

(1) Livre VI, ch. VII.

caine, qui n'étaient point des politiques dominés par des fantaisies ou par des spéculations philosophiques, mais de bons *commoners* anglais de vieille trempe, placèrent-ils l'autorité de la cour de justice fédérale, pour les questions relatives à la constitution, au-dessus de celle du président et de la législature. Le développement de cette constitution américaine n'est point de notre sujet; mais, dès l'origine, son établissement même fait ressortir les principes dont étaient imbus, en matière de droit, les colons éminemment conservateurs de la Nouvelle Angleterre. Le parlement britannique lui-même, dans l'acte surnommé la grande charte des colonies, par lequel il abandonna le droit de leur imposer des taxes, a reconnu, au moins une fois et dans un cas très-important, qu'il est des lois qu'aucun parlement ne saurait violer, sans légaliser la résistance armée contre son pouvoir.

Dans l'opinion des légistes qualifiés de « piliers du droit commun », nul acte du parlement choquant la raison, l'équité et le droit naturel, n'est valable.

Le parlement, dit lord Coke, ne peut retirer à personne la protection que lui procure le droit naturel. Aussi, le roi peut-il accorder la grâce d'un homme reconnu coupable de *præmunire*, bien que ce dernier, d'après un statut de la vingt-cinquième année du règne d'Édouard III, chapitre 22, ait encouru la perte de la protection du roi. Dans beaucoup de cas, le droit commun pourra servir de contrôle pour les actes du parlement, et l'interprétateur d'un acte, déclarer celui-ci nul, d'après le droit commun; car, toutes les fois qu'un acte du parlement est contraire à la conscience du droit commun ou au sens commun, ou inexécutable, le droit commun, venant à contrôler cet

acte, l'estimera nul et non avenu. D'après une déclaration du lord grand juge Holt, contemporain de Guillaume III, « il est parfaitement raisonnable et vrai de dire qu'un acte du parlement ordonnant qu'une même personne dût être à la fois juge et partie, l'acte serait nul. Un acte du parlement ne saurait fonder une iniquité, malgré l'ambiguïté qu'il peut offrir parfois. Jamais on ne pourra, dans notre pays, laisser s'identifier l'office de juge et la position de client dans une seule et même personne. Jamais un parlement ne saurait autoriser l'adultère. »

Un acte du parlement, dit lord Hobart, peut être nul dès le principe, comme étant contraire à l'équité naturelle; car, « *jura naturæ sunt immutabilia*, *sunt leges legvm* (1). » Les Américains, dans l'établissement de leur constitution fédérale, n'ont donc pas créé un nouveau droit, relativement au contrôle des actes législatifs. Mais ils venaient de prendre les armes contre l'application de la théorie de Blackstone, du pouvoir législatif illimité du parlement. Cette théorie est, il est vrai, arrivée à dominer en Angleterre, et beaucoup de membres du parlement y prennent pour la loi tout ce qui sort des presses de l'imprimeur de la reine (2). Reste à savoir quelle résistance des actes du parlement déraisonnables rencontreraient dans les cours de loi de Westminster. Nous avons déjà vu que celles-ci n'ont pas cédé devant l'allégation d'un privilége. Il pourrait aussi venir un temps où elles refuseraient d'appliquer un acte du parlement contraire au droit, à leurs yeux. Et en cela elles auraient pour elles l'histoire et les sentences des plus grands légistes.

(1) Hobart, *Rep.*, p. 87.
(2) Bucher, 83.

Suivant la pratique persistante de la constitution, l'autorité législative ne réside pas d'ailleurs en entier dans le parlement, bien qu'il puisse toujours la revendiquer dans son entier. La reine, en conseil privé, ou plutôt le gouvernement impérial, les parlements coloniaux, les corporations, ainsi que les tribunaux mêmes, participent à l'exercice du pouvoir législatif.

Les matières de la législation parlementaire ont pris de nos jours un accroissement énorme, surtout par suite de l'exubérance des bills d'intérêt privé.

En lois criminelles seulement, il existe, d'après le premier rapport des commissaires, trente-six volumes in-4°, contenant chacun de six cents à douze cents pages.

Voici le relevé des statuts promulgués depuis les Plantagenets :

Sous Henri III,	de 1225 à 1272,	15	statuts, soit	0.3	par an.
Édouard IV,	» 1461 à 1483,	54	—	2.4	—
Richard III,	» 1483 à 1485,	33	—	16.5	—
Henri VIII,	» 1519 à 1547,	713	—	18.8	—
Élisabeth,	» 1558 à 1603,	438	—	9.9	—
Charles II,	» 1660 à 1684,	533	—	22.2	—
Jacques II,	» 1684 à 1688,	30	—	7.5	—
Guillaume et Marie,	» 1688 à 1702,	783	—	60.2	—
Anne,	» 1702 à 1714,	949	—	79.1	—
George Ier,	» 1714 à 1727,	758	—	58.3	—
George II,	» 1727 à 1760,	2791	—	84.5	—
George III,	» 1760 à 1820,	14800	—	246.7	—
George IV,	» 1820 à 1830,	3223	—	322.3	—
Guillaume IV,	» 1830 à 1837,	1862	—	257.4	—
Victoria,	» 1837 à 1853,	5334	—	333.4	(1)

De la première année du règne d'Édouard III jusqu'à 1844, il a paru 13,408 statuts de pénalité seulement (*). Ils sont, comme le déclarait lord Cranworth,

(1) Bucher, 200.
(*) Le traducteur anglais dit 14,408.

le 10 février 1853, à la chambre haute, conçus pour la plupart dans une forme rebutante, par le peu de clarté du style et l'absence de toute classification. On peut, ajoutait le lord chancelier, supposer les juges familiarisés avec toutes ces lois; mais le fait est qu'il n'y a pas sur la terre un esprit capable de se rendre maître d'un tel amas de matières, et que l'ignorance, à cet égard, a depuis longtemps cessé d'être une honte (1).

« Ce fatras, » dit un auteur allemand (2), « est arrivé aux proportions d'une montagne où l'œil se perd. Le législateur prend très-médiocrement à cœur la demande de cet article et ne se donne guère la peine d'en bien soigner et achever la confection. En général, il n'y a rien de plus mal bâclé qu'un acte du parlement. On n'y découvre que rarement une trace de cet ordre de vues plus élevées que procure la science du droit, ni un coup d'œil dans l'avenir. La mesure que l'on prend avec tant de hâte doit ordinairement son origine à quelque nécessité pressante, ou à quelque intérêt particulier. Un notaire du gouvernement ou son clerc en est l'auteur, et le parlement croit avoir suffisamment rempli son devoir, quand il a engagé une longue lutte oratoire sur les principes généraux et l'opportunité politique de la mesure. La concision et la précision du langage, l'efficacité des dispositions du contenu, sont bien souvent regardées comme trop peu de chose pour fixer l'attention du législateur, et, si l'on excepte les occasions importantes, dans lesquelles l'antagonisme des partis les porte à défendre opiniâtrément chaque pouce de terrain, le

(1) *Annual Register*, de 1853, p. 4.
(2) François Schulte, *le Parlement anglais*, 70 et 71.

règlement des dispositions spéciales du bill demeure abandonné au profond savoir du clerc légiste chargé de la rédaction. Il en résulte que les actes du parlement sont si souvent tout le contraire de ce qu'on peut appeler une bonne loi. Au lieu d'être brefs, clairs et précis, ils sont diffus, pleins de contradictions, inintelligibles, parfois ambigus et d'une application difficile dans la pratique. Le but et le sens réels de la plupart des actes du parlement ne ressortent que d'une longue suite de décisions des cours de justice. Des centaines de familles sont ruinées par des procès, non que le droit se trouve être du côté de la partie adverse, mais parce que l'intention du législateur a été mal comprise, jusqu'à ce que les tribunaux, après avoir mainte fois varié, jugent solennellement que le statut a une portée dont souvent le législateur, selon toute probabilité, ne se doutait guère. »

Quiconque s'est donné la peine de parcourir l'ensemble des statuts des douze dernières années, ne trouvera pas d'exagération dans ces traits. Dans aucun pays du monde on n'est, en matière de législation nouvelle, aussi prompt et aussi prime-sautier que dans l'Angleterre contemporaine. La loi sur le divorce, bien qu'elle ne remonte qu'à 1857, a déjà été modifiée, depuis, par plusieurs lois nouvelles. L'organisation des cours de comté, qui existent depuis 1846, a aussi déjà subi cinq ou six fois, directement ou indirectement, l'atteinte de lois plus récentes.

Aux termes d'un acte de la trente-troisième année du règne de George III, chapitre 13, les lois prennent vigueur du jour où un bill a reçu la sanction royale (1).

(1) Bowyer, 18.

Un défaut de forme ne préjudicie pas à la force obligatoire d'un acte. Les statuts sont gardés dans les archives du royaume. Le fait de leur adoption par le souverain implique leur promulgation devant tout le peuple, représenté par la chambre des communes. Autrefois, les shériffs les publiaient à la cour du comté. Les lois sont livrées à l'impression et envoyées à toutes les autorités. Le souverain n'est lié par un acte qu'autant qu'il y est expressément mentionné. Un acte de la première année du règne de Guillaume et Marie, statut II, chapitre 2, abolit le droit du roi de dispenser de statuts pénaux.

On divise les actes du parlement en actes publics ou d'intérêt général (*public and general acts*) et actes d'intérêt privé (*private acts*). Les premiers obligent tous les citoyens, et les juges sont tenus d'office d'en prendre connaissance. Avant 1850, il fallait que ce caractère public fût spécialement attribué à chaque loi, à défaut de quoi elle n'était considérée que comme un acte d'intérêt privé. Depuis cette année, tout acte est réputé public, à moins de la déclaration du contraire.

Les actes d'intérêt privé doivent être produits en justice, le juge n'étant pas obligé de les connaître. Ils sont, depuis 1815, assez généralement imprimés, par le typographe du roi, avec la clause que les exemplaires imprimés de l'acte doivent avoir force probante, mais ne pas être réputés actes d'intérêt public.

Lorsqu'il s'agit d'actes privés d'un intérêt tout personnel, concernant la naturalisation, le nom ou l'état de fortune d'une personne, l'imprimeur royal n'en imprime que le titre.

Enfin, il existe aussi des actes publics avec une

clause d'intérêt privé. Telles sont les lois, générales pour une localité ou un district, mais n'affectant d'ailleurs que les intérêts de particuliers (*public local acts*). Les juges du district sont tenus de les connaître.

CHAPITRE VIII.

AUTORITÉ FINANCIÈRE DU PARLEMENT.

Revenu ordinaire. — Temporel des évêques. — *Corodies*. — Domaines. — Pêche royale. — Bâtiments naufragés. — Or et argent. — Trésors. — Épaves. — Bêtes perdues. — Biens vacants. — Biens en déshérence. — Revenu extraordinaire. — Budget. — Taxe territoriale. — Taxe sur le malt. — Excise. — Droit de la chambre des communes de voter l'impôt. — Pouvoir limité des lords. — Impôt sur le papier. — *Tacking bills*. — Vote de fonds pour des usages spécifiés. — Comité des subsides. — Comité des voies et moyens. — Dette publique. — Emprunts. — Droit de la chambre des communes de rejeter le budget en bloc.

Il y a entre le revenu ordinaire du roi ou de l'État et son revenu extraordinaire la distinction que le premier est surtout casuel ou accidentel et ne dépend pas, comme le second, d'un vote du parlement. Cependant tous ces revenus, indistinctement, sont soumis au contrôle des lords de la trésorerie, du gouvernement de l'un des partis par conséquent.

Le revenu ordinaire comprend :

1° Le temporel des évêques (*bishop's temporalities*), revenus que le roi tirait autrefois des siéges épiscopaux vacants. De nos jours, on restitue ce temporel au nouvel évêque;

2° Les *corodies*, droit qu'avait le souverain, mais qui est tombé en désuétude, de faire entretenir un de ses chapelains par un évêque;

3° Les revenus des domaines (*terræ dominicales regis*),

formés des parts que s'était attribuées Guillaume Ier, lors de la conquête, ou de terres confisquées. Au moyen âge, les états révoquèrent souvent des concessions royales de terres, par des actes de reprise (*acts of resumption*). Un statut de la première année du règne d'Anne, section 1, chapitre 7, déclara nulles toutes les concessions de terres domaniales faites pour plus de trente et un ans, ou pour plus de trois générations. D'après un acte du règne de Victoria, les rivages de la mer et des fleuves et les terres abandonnées peuvent être concédés pour quatre-vingt-dix-neuf ans, en faveur de l'établissement de chantiers, de docks et de ports.

4° La couronne tire quelques petits revenus de certains actes de procédure légale.

5° Le roi protégeant le commerce maritime contre la piraterie, toute baleine ou tout esturgeon pris dans le voisinage du littoral, lui appartient à titre de poisson royal (*royal fish*) (1).

6° Les carcasses et débris des navires naufragés sont aujourd'hui délivrés au propriétaire du bâtiment, s'il se légitime comme tel, dans le délai d'un an et d'un jour; autrement ils échoient à l'État.

7° Les mines d'argent et d'or sont seules qualifiées de mines royales. Sur l'or et sur l'argent trouvés dans les mines d'étain, de fer ou de plomb, le roi n'a qu'un droit de préemption, à un taux fixé par la loi.

8° D'après le droit saxon, les trésors appartenaient à celui qui les trouvait (*treasure trove*). Depuis la conquête normande, les rois en eurent une part.

9° On appelle *waifs* (*bona waviata*) non pas préci-

(1) Blackstone, I, 290.

sément des épaves, mais plus particulièrement des objets volés, que le voleur a jetés. On les adjuge au roi, pour punir le propriétaire d'avoir négligé de poursuivre le voleur. Mais, le propriétaire poursuivant en justice, les objets volés lui sont restitués.

10° On appelle *estrays* les animaux domestiques égarés, autres que les chiens, chats, etc., qui ne rentrent pas dans cette catégorie. Ils échoient au roi, quand les moyens de publicité prescrits n'ont pu en faire découvrir le propriétaire.

11° Les biens vacants (*bona vacantia*) échoient au roi en sa qualité de haut suzerain.

12° Il en est de même des biens confisqués et forfaits (*escheat*). Le *deodand*, c'est-à-dire la forfaiture de tout animal ou de tout instrument qui avait causé la mort d'un homme, n'est plus que de l'histoire ancienne, comme le tribut danois (*danegeld*) et les revenus que le souverain tirait de la curatelle des biens des idiots et des aliénés.

Les droits de tonnage et de *poundage*, ainsi que l'accise ou excise, étaient accordés au souverain viagèrement, jusqu'à Charles II. Mais, depuis la Révolution, le parlement s'est chargé de dresser, annuellement, des états spéciaux pour toutes les dépenses de l'État. On couvre presque exclusivement avec les revenus extraordinaires de la couronne l'énorme dépense occasionnée par les besoins toujours croissants du gouvernement d'un empire qui s'étend sur les cinq parties du monde.

Les revenus extraordinaires comprennent :

1° L'impôt territorial ou foncier (*landtax*), dérivé de l'ancien droit d'escuyage (*scutage*), dont le payement dispensait de la prestation des services féodaux. En

1692, on procéda à une nouvelle cadastration et on régularisa la *landtax*. Soumise à un vote annuel du parlement, de 1693 à 1798, et variant de un shelling à quatre shellings par livre sterling de revenu foncier net, elle s'établissait en moyenne à trois shellings trois deniers.

Un acte de la trente-huitième année du règne de George III, chapitre 60, convertit cette taxe en un impôt fixe de quatre shellings, et, comme la législation avait appliqué, en Angleterre, la théorie de la rente à l'appréciation de la nature de cet impôt, il fut déclaré rachetable, par suite d'un acte de la quarante-deuxième année du règne de George III, chapitre 116. On le répartit sur les comtés, où l'assiette en est réglée par les propriétaires fonciers les plus considérables. Il formait, en 1848, un produit de 1,158,245 livres sterling, qui est loin d'égaler celui des contributions foncières locales.

2° La taxe sur la drèche (*malt-tax*) fut introduite en 1697 et n'était aussi, jusqu'en 1821, votée chaque fois que pour un an. La loi de la troisième année du règne de George IV, chapitre 18, en fit également un impôt permanent.

Les autres impôts fixes à mentionner sont :

3° Les droits d'importation et de douane en général;

4° Les revenus de la poste;

5° Les revenus du timbre;

6° L'impôt sur les domestiques mâles;

7° Les revenus provenant de concessions ou licences;

8° Les taxes sur les chiens, les chevaux et les voitures de luxe;

9° L'impôt sur les successions;

10° L'impôt frappant les assurances sur la vie et les assurances maritimes (*);

11° L'impôt sur le revenu (*income and property tax*), qui jusqu'à présent, toutefois, n'est accordé que pour un temps déterminé. La première taxe sur le revenu date de 1798. En 1803, on mit aussi une taxe sur la propriété (*property tax*). L'*income-tax* actuelle a été établie sous l'administration de sir Robert Peel, par la loi du 22 juillet 1842. En 1853 déjà, tout revenu dans les limites de cent livres sterling avait été exempté de la taxe, tandis qu'un revenu de cent à cent cinquante livres payait sept pence par livre, et tout revenu supérieur dix pence par livre sterling (1). Depuis, la taxe a été fixée à neuf deniers par livre sur la rente et à moitié seulement pour les fermiers, dans la catégorie supérieure, à six deniers dans celle des revenus de cent à cent cinquante livres, et à trois deniers généralement pour l'Écosse et l'Irlande (**). Cette taxe, qui dépend maintenant d'un vote annuel, a en partie le caractère d'une contribution indirecte, étant immédiatement portée en déduction, lors du payement des intérêts de la dette publique et des dividendes des actions.

12° La taxe sur les maisons habitées (2);

13° Enfin, l'excise. Cet impôt très-impopulaire fut

(1) *Mémorial du parlement*, vol. III, 70, 76.

(2) On appelle *assessed taxes* les impôts des rubriques 6, 8 et 12. Ce sont des taxes somptuaires, établies en 1798 comme impôts de guerre. Depuis 1820, on les a beaucoup réduites. L'Irlande en a été entièrement affranchie en 1823. (Rau, *Traité d'économie politique*, III, 2e partie, 201.)

(*) R. Jenery Shee, p. 492.

(**) *Ibid.*

établi pour la première fois par le long parlement, sur une motion de Prynne, en 1643. On y soumit l'ale, le cidre, la viande, etc. Le contre-parlement d'Oxford fit de même. Plus tard, on taxa aussi le tabac, le vin et le sucre. En 1660, l'excise fut mise sur la bière et les spiritueux, mais supprimée sur les autres articles. Il y a une liste d'objets encore aujourd'hui soumis à cet impôt de consommation intérieure (1).

Le droit d'exiger des impôts et des taxes n'appartient ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir législatif. Les uns et les autres ne sont que des dons et des contributions volontaires, accordés par les communes, de l'avis, comme il est dit dans les actes de l'espèce, des lords spirituels et temporels. Mais, au fond, le consentement des pairs et de la couronne à un impôt n'est qu'une simple formalité, nécessaire pour donner la forme d'une loi aux concessions d'argent faites par les communes (2). D'après une résolution définitive de

(1) L'excise a toujours été très-impopulaire. On la considérait comme un instrument d'oppression. Rushworth, dans sa *Collection historique*, nous a conservé le mémoire d'un jésuite, qui conseillait à Charles I[er] de se servir de l'excise pour comprimer l'Angleterre. En 1733, Pulteney qualifiait l'excise de monstre, et l'introduction de cette taxe de complot, tendant au rétablissement du pouvoir absolu. Johnson, dans son *Dictionnaire*, en parle comme d'un impôt odieux, dont la répartition n'est point commise à des juges, mais à de vils mercenaires, vendus à ceux qui lèvent l'excise. Quand Walpole proposa d'introduire une excise générale, on cria partout contre lui : « Liberté, propriété, point d'excise ! » Ce fut alors que William Windham dit à la chambre des communes : « En tous pays, les accises, d'un genre quelconque, ont toujours été regardées comme des signes d'esclavage. » Frédéric le Grand, dans l'*Histoire de son temps*, dit de ce projet d'excise de Walpole : « S'il avait réussi, les produits que l'on aurait pu retirer d'impôts pareils eussent été suffisants pour procurer au roi un pouvoir illimité. »

(2) Suivant l'expression du premier Pitt (lord Chatham), en 1766. — Voir l'*Histoire du parlement*, XVI, 99.

1678, l'imposition de toutes les taxes doit procéder, originairement, de la chambre des communes, dont la couronne est obligée de solliciter le consentement à ses demandes. La couronne seule, d'ailleurs, a le droit, qui n'appartient à nul fonctionnaire ou simple citoyen, de solliciter de cette chambre un vote pareil. Aussi, suivant une résolution du 11 décembre 1706 et une règle fixe (*standing order*) du 11 juin 1713, les communes n'admettent-elles pas de pétitions tendant à des votes de fonds, et ne prennent-elles en considération que les demandes de l'espèce qui leur sont recommandées par la couronne. Il est de même interdit de faire des motions pour un vote de fonds, autrement que dans la forme d'une motion d'adresse des communes à la couronne. Depuis une résolution du 22 février 1821, il faut même que de pareilles motions d'adresse, en matière de finances, procèdent du comité de la chambre entière. Celle-ci prie, en pareil cas, la couronne de lui présenter un projet de loi concernant un vote de fonds bien déterminé. L'expression d'un simple désir des pairs de voir les communes s'occuper du vote de subsides fut déclarée, en 1640, une infraction de privilége. La jalousie avec laquelle la chambre des communes garde ce droit va si loin que même toutes les lois pénales qui prononcent des amendes doivent, si elle y tient, lui être soumises d'abord (1). Ainsi, en 1830 encore, un bill sur la police de la chasse fut rejeté, pour avoir été porté d'abord à la chambre haute (2). Mais la rigide observance de cette règle fut trouvée si incommode et pleine d'inconvénients que l'on crut devoir adopter, en 1831,

(1) Hansard, série III, vol. III, p. 478.
(2) *Ibid.*, série II, vol. XXV, p. 416.

une règle fixe, qui fait à l'Orateur un devoir de dire chaque fois, dans son rapport sur un de ces cas, si l'intention des lords y paraît être soit d'imposer aux citoyens une obligation d'argent on une charge, soit de modifier ou d'abolir une charge de l'espèce, ou s'ils n'ont en vue que la punition de délits. La chambre détermine ensuite si elle juge convenable, dans le cas donné, d'insister sur l'exercice de son privilége.

Les lords ne peuvent apporter aucun changement au budget, ni à quelque bill d'argent que ce soit.

D'après sir Mathieu Hale, les lords ont cependant le droit de réduire à un minimum. Ainsi, selon lui, lorsque par exemple les communes votent un impôt pour quatre ans et les lords pour deux seulement, il n'en résulte pas la nécessité d'un renvoi du bill à la chambre des communes. Cependant les lords n'ont plus une seule fois tenté d'agir de cette façon, depuis 1671, époque à laquelle ils avaient cru pouvoir, en fait de subsides, accorder moins que n'avaient voté les communes. Le différend qui s'éleva sur ce point, entre les deux chambres, n'eut pas de solution; seulement, le fait est que, depuis cette époque, les lords ont renoncé à tout amendement d'un bill d'argent dans ce sens (1). Cependant le droit de la chambre haute de rejeter des bills d'argent fut expressément reconnu, la même année (2). Mais il reste douteux si, après la suppression d'un impôt par les communes, les pairs ont le droit de persister à le maintenir, par le rejet du bill d'abolition. C'est ainsi qu'en 1860 les lords rejetèrent, même après sanction de l'*income-tax* et de l'impôt du timbre par la couronne, le bill

(1) *Débats parlementaires*, I, 10, etc.
(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 471.

de suppression de la taxe sur le papier (1). Malgré le vif mécontentement que ce rejet excita dans la chambre des communes, la majorité de celle-ci n'y put trouver aucune violation formelle de son privilége, au point de vue de la stricte légalité. Cependant le droit des lords, d'imposer ainsi une charge au peuple, ou, plus exactement, de la maintenir par un vote négatif de l'espèce, peut, d'après les idées anglaises sur la légalité, en matière de taxation, paraître plus que douteux, puisque, comme on l'a dit plus haut, le vote de toutes les taxes doit procéder de la chambre des communes.

Sur une motion de lord Palmerston, furent adoptées, presque à l'unanimité (2), trois résolutions portant :

1° Que le droit d'accorder des fonds à la couronne appartient aux communes seules;

2° Que, bien que les lords eussent quelquefois exercé le droit de rejeter des bills de divers genres, l'exercice de ce droit avait cependant toujours été surveillé, avec une jalousie particulière, par la chambre des communes, comme touchant au droit de celles-ci d'accorder des fonds et de statuer sur les voies et moyens de pourvoir aux besoins annuels de l'État;

3° Que cette chambre avait dans sa main le pouvoir d'établir et d'abolir des taxes, comme d'en arrêter la forme légale, et qu'il s'agissait de maintenir intact le droit des communes de fixer, de leur propre et seule autorité, tout ce qui concerne la nature, le mode d'imposition, la mesure et la durée d'une taxe.

Au temps où le pouvoir des communes était encore restreint, on avait l'habitude d'identifier avec les bills

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 477.
(2) *Ibid.*, 478 et 479.

d'argent tous les griefs possibles. Alors, quand la couronne ne voulait pas renoncer au bénéfice des votes de fonds, elle était obligée de céder aussi sur les griefs. On appelait cette manière d'extorquer certaines mesures « *tacking bills* ».

Mais, en 1702, la chambre haute déclara cette association d'objets hétérogènes avec les bills d'argent non parlementaire et dangereuse pour la constitution. Maintenant, cette manière de procéder n'aurait plus de raison d'être, la chambre des communes ayant d'autres moyens de faire prévaloir sa volonté. Il arrivait souvent aussi que l'on rattachât certaines conditions au vote des fonds. Ainsi, le parlement ayant accordé, en 1339, à Édouard III une aide de trente mille sacs de laine, stipula que la valeur en fût exclusivement employée dans un but spécifié, et une commission formée de prélats et de barons fut élue pour surveiller le roi dans l'usage qu'il en ferait. Ainsi, le 18 mai 1861, on ne permit la deuxième lecture du *Customs and inland revenue bill* qu'à la condition de la suppression définitive de la taxe sur le papier. C'était mettre les lords dans l'alternative forcée de rejeter le budget tout entier, ou de consentir à la suppression de cette taxe (1).

La chambre haute prit ce dernier parti, ce qui a fait disparaître cet impôt, sans qu'il y eût lieu d'y pourvoir par un bill spécial.

Le budget est l'état des comptes de finance, annuellement dressé par le chancelier de l'Échiquier (2).

(1) *Mémorial du parlement*, IV, 88.

(2) Le budget des recettes pour l'exercice 1862-63 présentait les chiffres suivants : douanes, 23,674,000 livr. sterl.; excise, 18,332,000; timbre, 8,591,000; impôt territorial et *assessed taxes*, 3,160,000;

Comme il n'est jamais voté que pour un an, il rend aussi nécessaire la réunion annuelle du parlement. L'habitude de n'accorder des fonds à la couronne que pour des usages déterminés, ne date que du règne de Charles II. Clarendon appela cette règle une innovation républicaine (1). La forme actuelle du budget a son caractère de fixité depuis la paix d'Utrecht. En temps de guerre, on accorde généralement à la couronne un crédit extraordinaire, qui la met en état de poursuivre la guerre pendant les vacances du parlement. On a même vu des ministres, sûrs de la majorité à la chambre des communes, comme le second Pitt, s'affranchir de toute autorisation préalable du parlement. C'est ainsi qu'il accorda en 1797, à l'insu des communes, 1,200,000 livres sterling de subsides à l'empereur d'Allemagne et 200,000 au prince de Condé. Cette manière d'agir, si inconstitutionnelle, fut pourtant sanctionnée plus tard, par une grande majorité de la chambre des communes, comme ayant été commandée par une impérieuse nécessité (2). Le parlement a sanc-

impôt sur le revenu, 10,365,000; postes, 3,510,000; revenus des domaines de la couronne, 295,000; recettes diverses, 1,482,000; indemnité de guerre payée par la Chine, 266,000; total des recettes : 69,675,000 livres sterling, avec un déficit de 1,442,000 livres, pour l'excédant de la somme des dépenses. Dans celles-ci, le budget de l'armée figurait pour 15,571,000 livres sterling; celui de la marine, pour 12,598,000; celui de l'intérieur, pour 7,984,000; celui des finances, en frais de perception, pour 4,700,000. Le reste était absorbé par le service des intérêts de la dette publique, la liste civile et les autres charges du fonds consolidé. (*Mémor. du parl.*, vol. V, 68.) (*)

(*) Les estimations pour l'exercice du 1er avril 1863 au 31 mars 1864 portaient le total des recettes à 68,171,000 livres sterling, pour couvrir 67,705,000 livres de dépenses prévues.

(1) Bowyer, 206.

(2) *Annual Register*, XXXIX, p. 133-41. — *Revue d'Édimbourg*, de septembre 1816, vol. XXVII. — Il arriva aussi, à l'époque de la

tionné de même, en 1859, un excédant de dépense de plusieurs millions sur l'état budgétaire de 1857 (1).

Le budget est soumis à une discussion préalable dans les deux comités déjà mentionnés de la chambre entière, celui des subsides (*supplies*) et celui des voies et moyens.

Le comité des voies et moyens est chargé d'examiner les lois d'impôt que le chancelier de l'échiquier croit nécessaires pour couvrir les dépenses de l'État, ainsi que les lois tendant à l'introduction de nouvelles ou à la suppression d'anciennes taxes, comme à l'élévation ou à la réduction des taxes établies. Le comité prend des résolutions à cet effet. Le vote sur les rapports des deux comités a lieu dès le lendemain du jour de la remise de ces rapports. Les résolutions du comité des voies et moyens sont alors introduites dans les projets de lois ou bills. Les modifications générales, à opérer dans les charges de l'État, sont d'abord examinées par des comités spéciaux. Le comité des subsides, de son côté, a pour tâche de fixer l'étendue des besoins de l'État, dans le budget des dépenses. Ses résolutions sont introduites, à la fin de la session, dans le bill dit d'appropriation du fonds consolidé, autorisant le gouvernement à faire de toutes les sommes accordées, par le comité des voies et moyens, l'emploi spécifié dans ce bill. Le 12 janvier 1784, la chambre des communes prit une résolution qualifiant de crime et délit des plus graves (*high crime and misdemeanour*), d'abus de confiance des plus audacieux, attentatoire

guerre contre la France, qu'une flotte russe fut entretenue dans les ports anglais, sans l'assentiment du parlement, qui finit par s'accommoder du fait accompli.

(1) *Mémorial du parlement*, vol. II, 37.



aux priviléges du parlement et à la constitution, tout emploi, dans un département, de sommes accordées par des résolutions, avant la sanction formelle de la dépense ultérieure de ces fonds par un bill d'appropriation (1). Ce bill renferme aussi la clause que les fonds votés ne doivent être affectés qu'aux usages mêmes pour lesquels ils ont été votés. Il n'y avait d'exceptions admises que pour l'état des dépenses de l'armée et pour celui de la marine. Là, des déviations de l'état des allocations déterminées pouvaient avoir lieu sous l'autorité d'une disposition spéciale du même acte, dans le cas où les besoins du service l'exigeraient. Même dans ce cas, il était admis que l'on ne s'écartât jamais de l'état qu'après que les commissaires de la trésorerie y eussent eux-mêmes consenti, sur une représentation par écrit de l'administration militaire. Cependant, de récents débats du parlement nous ont appris qu'on ne se gênait pas toujours pour violer la loi, à cet égard. Ainsi sir H. Willoughby établit, le 11 mars 1861, qu'un virement de 38,000 livres sterling, entre deux chapitres de l'état des dépenses de l'armée, avait eu lieu sur une simple conférence entre les secrétaires des sections administratives qu'il concernait. Sur l'état des dépenses de la marine, une somme de 519,000 livres, accordée pour le service des transports, avait été employée en approvisionnements de la marine, et sur 503,830 livres, votées pour des bâtiments cuirassés, on avait disposé de 200,000, pour remonter les arsenaux, et de 38,521, pour des machines (*).

(1) *Mémorial du parlement.*

(*) Cette faculté d'opérer des virements de crédit a été complétement supprimée depuis.

Ordinairement, le bill d'appropriation n'est même pas livré à l'impression avant d'être voté (1). Une motion de lord Robert Montague, du 29 juillet 1861, tendant à ce que l'on commençât par faire imprimer le bill et ne procédât qu'ensuite à la deuxième lecture, fut repoussée (2). Cette manière de procéder est irrégulière. Mais, comme le parlement a toujours le pouvoir de forcer les ministres à rentrer dans les voies d'une plus grande régularité, l'indulgence n'est pas aussi inquiétante, pour l'ordre légal, en Angleterre, que dans les États dont le régime parlementaire n'a pas encore de maturité.

Au moyen des bons de l'échiquier (*exchequer bills*), le gouvernement fait chaque année, par anticipation, sur les revenus de celle-ci, des emprunts qui sont remboursés, dans un court délai, à terme fixe. C'est la Banque qui paye les intérêts de ces bons, introduits par Montague en 1696. Le parlement fixe, chaque année, le chiffre auquel ils peuvent être portés (3). Ils atteignaient, d'après l'acte sur les bills de l'échiquier de 1859, une somme de 13,277,400 livres sterling en cette année (4). Les bons émis en outre, pour un temps très-court, sous le nom d'*exchequer bonds*, portent un intérêt quotidien. Tous les emprunts de cette nature forment ce qu'on appelle la dette non fondée, c'est-à-dire flottante.

La dépense principale du budget britannique, c'est le payement des intérêts de la dette publique, montant à 28,091,589 livres sterling, sur un budget total

(1) *Mémorial du parlement*, vol. IV, 37.
(2) *Ibid.*, 179.
(3) Rau, *Traité d'économie politique*, II, 2ᵉ partie, 316.
(4) *Mémorial du parlement*, vol. II, 77.

des dépenses de 50,231,984 livres, en 1850. La dette publique elle-même a successivement atteint, au principal, les chiffres suivants :

	liv. st.
En 1688, à l'avénement de Guillaume d'Orange	664,263
1702, sous la reine Anne	15,730,639
1714, — le même règne	37,750,661
1727, — George Ier	52,092,288
De 1756 à 1763, sous George II et George III.	138,865,530
1774 à 1784, — George III	249,851,628
En 1793, sous le même	261,735,000
1802, — le même	637,000,000
1816, — le même	885,186,000
1849, — la reine Victoria	797,792,849
1861, — la même	799,949,807

capital grevé d'un intérêt de 26,090,260 livres sterling (*).

C'est la révolution française qui a surtout contribué à l'accroissement de cette dette publique. De 1793 à 1814, l'Angleterre ne paya pas moins de 46,289,459 livres sterling de subsides (1). Le premier emprunt fut contracté en 1693. En reconnaissance, on a émis des titres détachés de registres à souches (*stocks*), portant intérêt pour un temps limité ou à perpétuité. Les revenus du pays forment la garantie du capital et des intérêts des emprunts. Le service du payement des intérêts est confié à la Banque d'Angleterre. Les dettes de cette nature constituent seules la dette nationale (2).

(*) R. Jenery Shee, p. 497.

(1) Meidinger, 479.

(2) En Angleterre, nominalement, tout appartient au roi, qui lui-même ne doit jamais rien. C'est ce qui fait que l'on y dit le revenu du roi et la dette nationale. Le temps classique du régime parlementaire s'y distingue par l'accroissement des taxes et des emprunts. Schlosser (II, 57) s'exprime, sur le temps de George II, en ces termes

Les dépenses annuelles de l'État se répartissaient ainsi, sur la population totale du Royaume-Uni :

En 1801,	on comptait	2 liv.	1 sh.	9 d.	par tête.	
1811,	—	3	10	3	—	
1814,	—	5	2	»	—	
1821,	—	2	12	8	—	
1831,	—	2	6	5	—	
1841,	—	1	18	10	—	
1851,	—	1	18	6	—	(1).

Il n'est pas douteux que la chambre des communes peut rejeter le bill d'appropriation du fonds consolidé et, avec ce bill, tout le budget de l'État. « Les communes , » dit le 17 mai 1832 le comte Grey, « ont un contrôle sur la couronne elle-même et peuvent refuser l'impôt, dans des cas extrêmes (*privilege of refusing the supply*) » (2). Cependant, la nécessité de l'exercice de ce droit ne s'est pas représentée pour les communes, depuis la Révolution. En 1784, elles se bornèrent, pour renverser l'administration de Pitt (3), à différer la discussion et le vote du budget. Or, nous verrons aux chapitres X et XI comment Pitt parvint à vaincre cette résistance des communes.

caustiques : « Que d'impôts le peuple ne fut-il pas obligé de payer, d'abord pour acheter les voix des citoyens, lors de l'élection des membres du parlement, puis, après l'élection, celles de ces membres eux-mêmes ! De session en session et d'année en année, les impôts, marchant de front avec les progrès de la richesse, augmentaient, ainsi que la dette de l'État. »

(1) Meidinger, 462.

(2) Hansard, série III, vol. XII, 1006.

(3) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 472.

CHAPITRE IX.

LE PARLEMENT COUR SUPRÊME DE L'ÉTAT.

Pouvoir du parlement sur la vie, les biens et la liberté des citoyens. — Bills d'*attainder* ou de peines et pénalités. — Clarence. — Thomas Morus. — Catherine Howard. — Procès de Strafford. — Fenwick. — Les directeurs de la Compagnie de la Mer du Sud. — La reine Caroline. — L'*impeachment*. — Responsabilité des ministres. — Des commoners peuvent-ils être jugés pour félonie par la chambre des lords? — Mise en accusation tentée par Anstey. — Chefs d'accusation. — Cour du lord high steward. — Amnistie et grâce. — La dissolution du parlement ne fait pas tomber l'*impeachment*. — *Managers* de la chambre des communes. — Le premier *impeachment* et le dernier. — Sir Robert Peel et Cox sur l'*impeachment*.

Indépendamment de son autorité judiciaire, en matière de privilége, et de la juridiction ordinaire de la chambre haute, comme suprême cour d'appel et comme for privilégié des pairs et des pairesses, le parlement, dans son ensemble, a aussi le pouvoir de statuer sur la vie, la liberté et l'honneur de tout citoyen, en ce qu'il peut, au moyen d'une loi spéciale, rendue dans la forme législative ordinaire, condamner une ou plusieurs personnes à des peines spécifiées. La chambre des lords est, en outre, la haute cour politique appelée à juger certains grands criminels d'État, mis en accusation devant elle par la chambre des communes.

L'*attainder* (en latin *attinctura*) est une proscription, une dégradation publique entraînant la « corruption du sang ». Telle est la conséquence de toute condamnation à mort, suivie en outre de l'exhérédation des descendants du condamné, qui ne peut être levée que par le parlement seul. Un bill *of attainder*, ou *of pains and penalties*, inflige les conséquences d'un arrêt

pénal à tout criminel d'État (1). Les lois de l'espèce sont des statuts nouveaux, relatifs à un cas déterminé (*pro re nata*) (2). Un bill pareil entraîne d'ordinaire aussi les peines attachées au crime de haute trahison. Avec l'autorité absolue dont il est investi, le parlement peut, toutefois, infliger arbitrairement des peines, selon son bon plaisir, conformément ou contrairement au droit commun. Il ne dépend d'aucune autre cour de justice de sauver la personne ainsi condamnée.

Nous trouvons, sous Édouard IV, le premier exemple d'un bill pareil. Les communes furent alors obligées de confirmer la condamnation à mort du duc de Clarence (3), que l'on noya dans un tonneau de malvoisie, par ordre du roi. Cette manière commode et expéditive de se débarrasser d'adversaires désagréables, fut notamment en grande faveur sous Henri VIII. On faisait passer d'urgence, au parlement, ces lois de pénalité, sans même écouter les accusés. Ainsi l'illustre Thomas Morus et l'évêque Fisher périrent victimes d'un véritable meurtre judiciaire, opéré législativement (4). Anne de Boleyn subit, à la chambre haute, un jugement dans les formes, comme accusée de haute trahison ; mais la tête de Catherine Howard ne pouvait tomber que sous l'arrêt d'un bill d'*attainder*. Ce fut le premier cas d'une condamnation pour laquelle le crime jugé digne de la mort dut être inventé et défini par le bill même contre lequel la prétendue criminelle était accusée d'avoir péché (5). Sous Phi-

(1) Blackstone, IV, 380.
(2) Bowyer, 314.
(3) Crabb, 423.
(4) Bowyer, 314.
(5) Lingard, *Histoire d'Angleterre*, VI, 316.

lippe et Marie, le bénéfice du clergé fut retiré par un bill à un certain Rufford.

Ce qui avait été, sous les Tudors, un moyen à l'usage du despotisme royal, devint, sous les Stuarts, une arme du parlement contre la couronne. Les chefs d'accusation élevés contre Strafford étaient si faibles que la chambre haute l'aurait acquitté. Ce fut alors que Sir Arthur Haslerig proposa de condamner Strafford par un bill d'*attainder*. Malgré la résistance d'amis éprouvés de la liberté, tels que Pym, Hampden, Selden et Digby (1), à cette mesure, elle passa à la chambre des communes (2). Après que trente-cinq des pairs qui assistaient au procès de Strafford se furent éloignés, la chambre haute, terrorisée, adopta le bill, à la majorité de vingt-six voix contre dix-neuf, bien que Strafford y eût produit sa défense en personne comme par l'organe de ses conseils judiciaires. Ces défenseurs furent ensuite également menacés de la vengeance de la chambre des communes, mais la chambre haute les prit sous sa protection. Le roi effrayé consentit au bill et intercéda, mais vainement, auprès des communes, pour obtenir la grâce de Strafford (3). L'infortuné ministre fut décapité, et Taylor, qui avait appelé cette exécution un assassinat judiciaire, expulsé de la chambre des communes et envoyé à la Tour (4).

(1) Selden, *The table talk*. Londres, chez John Russel Smith; préface XXXIX.

(2) Forster, *Débats sur la grande remontrance*, 134.

(3) Rushworth, III, vol. I, 265.

(4) Voici en quels termes était conçue la partie essentielle du bill d'*attainder* contre Strafford. Après le préambule ordinaire de toute loi, commençant par les mots *Whereas*, etc., etc., et l'énumération des crimes de Strafford, il porte textuellement :

« *Be it therefore enacted by the King's most excellent Majesty,*

Après la révolution de 1688, le bill contre Fenwick, auquel fut accordé un défenseur, passa en 1696, avec une faible majorité (de soixante-huit voix contre soixante et une), à la chambre des communes (1). A cette occasion, la minorité des lords protesta contre toute la procédure, suivant elle, attentatoire aux lois du royaume : attendu, disait-elle, que c'était un acte d'arbitraire de porter un bill d'*attainder* contre un homme justiciable des tribunaux ordinaires, d'après la *common law*, et de se départir à son égard, dans l'administration de la preuve, de toutes les règles de la procédure ordinaire; qu'enfin l'inculpé était un homme de trop peu d'importance pour qu'il y eût raison de procéder contre lui d'une façon aussi insolite. En 1723, l'évêque Atterbury, après s'être défendu devant les pairs, fut condamné à la destitution et à l'exil par un bill de pénalité. La confiscation des biens ne fut pas prononcée, mais on déclara félonie toute correspondance avec lui, ajoutant que le roi ne pourrait lui faire grâce qu'avec l'assentiment du parlement (2). Le premier parlement septennal, étourdi par la clameur populaire contre les directeurs de la compagnie de la mer du Sud, qui, d'après la loi, n'étaient même pas punissables, s'oublia au point d'adopter, à leur égard, un bill de pénalité avec force

and by the Lords and Commons in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, that the said Earl of Strafford, for the heinous crimes and offences aforesaid, stand and be adjudged and attained of High Treason, and shall suffer such pain of Death, and incur the forfeitures of his goods and chattels, lands and tenements and hereditaments of any estate of freehold or inheritance, etc., etc. » (Rushworth, III, vol. I, 263.)

(1) *Débats parlementaires*, III, 78, 88, 89.

(2) Mahon, II, 47.

rétroactive, qui les condamnait à la confiscation des biens et à de fortes amendes. La chambre des communes alla même si loin, dans son obséquiosité servile devant l'irritation populaire, qu'elle ne permit même pas aux accusés de se justifier à sa barre, et la couronne sanctionna le bill (1). Le dernier de ces bills de pénalité, qui commençaient à dormir depuis la première moitié du dix-huitième siècle, fut celui contre la reine Caroline, que lord Liverpool présenta en 1820 à la chambre haute, et qui concluait non-seulement à la rupture de son mariage avec George IV, mais voulait encore que la reine fût déclarée déchue de tous ses honneurs et dignités (2). Ce n'est pas à dire, cependant, que l'on ait renoncé pour toujours à cette justice de cabinet parlementaire (3).

Tandis qu'un bill d'*attainder* ne se rapporte qu'à un cas donné de nature complexe, et qu'il peut servir à punir des actes auxquels la loi n'a point attaché de pénalité, l'*impeachment* s'applique toujours à une violation de principes reconnus du droit, en dehors des cas prévus par des dispositions spéciales de la loi.

L'*impeachment* est une accusation solennelle, poursuivie par les communes devant la chambre des lords, qui y fonctionne comme cour de justice. Il a été, suivant lord Somers, introduit comme une garantie de la sécurité du royaume, ainsi que pour le maintien de ses libertés et de ses droits. Une minorité des lords, dans une protestation de 1689, le déclarait introduit en vue de faire répondre de leurs actes des malfai-

(1) Gibbon, *Mélanges;* Londres, chez B. Blacke; XXXVII, p. 7. — *Débats parlementaires,* VIII, 147, 1, etc.

(2) Gervinus, *Histoire du dix-neuvième siècle,* IV, 126.

(3) Gneist, I, 289.

teurs trop haut placés pour être traduits devant les cours de justice ordinaires (1). Burke appelait cette forme de procédure « le ciment général de la constitution, sans lequel l'Angleterre ne serait pas l'Angleterre (2). » La mauvaise administration des affaires publiques, la violation de droits constitutionnels, des malversations, et d'autres crimes et délits analogues contre l'État, peuvent former l'objet d'un *impeachment*. Mais, depuis les Stuarts, il est devenu une arme de parti, le principe que la rumeur publique pouvait motiver suffisamment la mise en accusation d'un ministre ayant été, dès 1626, établi dans celle de Buckingham. Plus tard, en 1678, dans le procès Danby, on fit valoir que les ministres n'étaient pas seulement responsables de la légalité, mais aussi de l'honnêteté, de la justice et de l'utilité de toutes leurs mesures. Lord Brougham a formulé sa définition de cette responsabilité politique, non simplement judiciaire, des conseillers de la couronne, dans la déclaration que les ministres sont responsables, non pas seulement de la légalité, mais aussi de l'opportunité et de la sagesse de leurs mesures; car si, d'une part, ils ont le devoir de déployer tout leur zèle au service de la couronne, ils sont aussi coupables, de l'autre, lorsqu'ils assument la charge d'obligations aussi graves, sans avoir la capacité nécessaire pour les remplir. Ajoutons qu'un acte du gouvernement peut être inconstitutionnel et engager la responsabilité d'un ministre, sans

(1) *Débats parlementaires*, II, 466.

(2) Si ce vraiment unique et grand privilége des communes, le droit de l'*impeachment*, était menacé, tous les vrais fils d'Albion trembleraient à l'idée d'une tentative contre la constitution. (Craftsman, vol. III, 289.)

être précisément illégal (1). Cependant une responsabilité des ministres, dans le sens constitutionnel moderne, ne pouvait exister en Angleterre, par la raison déjà que la loi ne connaît point de ministère, mais seulement des conseillers de la couronne, individuellement, sans distinguer s'ils sont ou non préposés à un département. Aussi l'*impeachment* n'est-il pas restreint à la mise en accusation de ministres seulement, mais tout haut fonctionnaire de l'État peut-il être traduit devant la cour suprême du royaume, comme par exemple Warren Hastings, les lords écossais, en 1715, et les quatre lords d'Écosse Balmerino, Cromartie, Kilmarnock et Lovat, en 1746 (2). Il est cependant douteux, en droit, si des *commoners* aussi pourraient être, par un *impeachment*, traduits pour félonie devant la chambre haute, tout Anglais devant, d'après la grande charte, être jugé par ses pairs (3). Aussi la chambre haute, dans la quatrième année du règne d'Édouard III (*), refusa-t-elle d'intervenir pour haute trahison contre un *commoner*, en objectant qu'il n'était point pair, et les lords se défendirent-ils expressément de juger, contrairement aux lois du royaume, toutes personnes autres que des pairs (4). Ce principe fut encore maintenu sous

(1) Discussion de l'adresse du 22 janvier 1846. — Bowyer, 136. — « Les ministres, dit aussi Hallam (*Hist. const.*, II, 554), sont responsables de la justice, de l'honnêteté et de l'utilité, ainsi que de la légalité même de toutes les mesures procédant de la couronne. Aussi, le pouvoir exécutif est-il ou devrait-il du moins être soumis, pour toutes les grandes mesures politiques, à la surveillance et au contrôle des deux chambres du parlement. »

(2) Mahon, III, 335.

(3) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, II, 605. — Bowyer, p. 316.

(4) Blackstone, IV, 259.

(*) R. Jenery Shee, p. 502.

Charles II. Fitzharries, accusé de haute trahison le 26 mars 1680, dut être traduit devant les tribunaux ordinaires, sur le refus de la cause par la chambre haute (1). Dans un autre cas, toutefois, celui de l'accusation de haute trahison portée contre Adam Blair, en 1689, les lords se déclarèrent compétents pour le juger, bien qu'il fût *commoner* (2); mais la dissolution du parlement fit tomber le procès. Warren Hastings, bien aussi *commoner*, fut jugé pour félonie par la chambre haute, et il paraît généralement admis, maintenant, qu'un *commoner* peut être jugé par elle pour trahison et félonie. Anstey proposa de même, le 8 février 1848, une motion de communication de pièces, sur laquelle il voulait fonder une accusation de *high crimes and misdemeanours* contre lord Palmerston. Le noble lord, quoique pair d'Irlande, passe pour un *commoner,* parce qu'il siége à la chambre des communes, et par *high crimes* on entend toutes les espèces de trahisons (*treason*) alors reprochées par Anstey au secrétaire d'État (3). Lord Palmerston ne produisit aucune objection contre la partie formelle de l'accusation. Ce qui ne souffre plus aucun doute, en définitive, c'est que, dans tous les cas, un *commoner* peut être accusé pour *misdemeanours* devant la chambre haute, la grande charte n'accordant le jugement par des pairs (personnes de la condition de l'accusé) que dans les cas de félonie.

Un *impeachment* commence ou par une motion préparatoire, demandant communication des papiers nécessaires, comme dans le cas précité d'Anstey, ou

(1) Treizième journal de la chambre des lords, p. 755.
(2) Quatorzième ditto, 260.
(3) Blackstone, IV, 5.

tout de suite par une motion tendant à la mise en accusation. Si la chambre adhère à la motion, l'auteur de celle-ci va se rendre à la barre de la chambre haute et y accuse la personne dont il s'agit, au nom de la chambre basse et de toutes les communes du royaume. Il promet en même temps que cette chambre produira et justifiera, en temps utile, les divers chefs de l'accusation ou articles particuliers de la plainte. Ces articles, rédigés par un comité de la chambre des communes, forment une espèce de bill d'accusation. Dans le procès contre Clarendon, les lords refusèrent de se prêter à une accusation générale de haute trahison. On l'accusa alors, article par article, d'incarcération arbitraire de citoyens anglais dans des possessions d'outre-mer, ainsi que de l'entretien d'une armée permanente (1). En 1701, lord Somers, le comte d'Oxford et lord Halifax furent mis en accusation, à propos du projet de partage de la monarchie espagnole. La chambre des communes chercha à traîner les choses en longueur. Mais, les chefs d'accusation n'ayant pas été soutenus par ses membres, au jour fixé, il y eut un acquittement de la part de la chambre haute (2).

La cour devant laquelle l'accusé doit répondre de ses actes est la même que celle qui se tient sous la présidence du lord *high-steward,* pendant la session du parlement, et dans laquelle tout pair est juge assesseur. Les évêques ne peuvent siéger en justice que dans l'accusation contre des *commoners,* mais il leur est interdit de participer au vote, parce que celui-ci pourrait entraîner une sentence capitale. La cour siége

(1) Hallam, *Hist. const.*, II, 496.

(2) Smollet, *Histoire d'Angleterre*, ch. VI.

ordinairement à Westminster-Hall. Elle est tenue à l'observance des règles ordinaires de la preuve.

Un pair accusé est arrêté sur l'ordre de la chambre haute (1); un *commoner*, livré au sergent d'armes. L'accusé répond, à la chambre haute, article par article. Sous les Stuarts, il y avait doute sur la question de savoir si une amnistie (*abolition*) ou, comme on dit, un pardon sous le grand sceau, peut terminer le procès. En 1680, Danby écrivit à lord Montague une dépêche, par laquelle il l'autorisait à offrir la neutralité à la France, pour six millions de livres sterling. Danby s'excusa en disant n'avoir agi ainsi que sur l'ordre direct du roi (2). Les communes ne l'en ayant pas moins mis en état d'accusation, il plaida en cherchant à se couvrir de l'ordre d'abolition du roi; mais les communes déclarèrent pareille amnistie une illégalité, dans le cas d'un *impeachment*. Cette controverse n'a été décidée que par l'acte de *settlement*, et désormais il ne put plus être accordé d'amnistie, lors d'un *impeachment*, mais il peut être fait grâce après la sentence. Ainsi furent graciés trois pairs écossais, en 1715 (3), et lord Cromartie, en 1746 (4). Or, comme le droit ne fait aucune différence entre des ministres et d'autres personnes accusées par voie d'*impeachment* devant la chambre haute, il n'y a point de doute que le roi peut faire grâce à un ministre, après la condamnation. Mais on chercherait vainement un exemple de l'application effective de ce principe au cas d'un

(1) Rushworth, III, vol. I, 43.

(2) Hallam, *Hist. const.*, II, 553.

(3) May, *le Parlement*, 505. — Mahon, I, 205. — L'*impeachment* des sept rebelles écossais eut lieu le 9 janvier 1715. (*Ibid.*, 203.)

(4) Mahon, III, 335.

ministre condamné, et il est même probable que l'application dont il s'agit n'eût jamais été possible, en face de l'opposition, facile à prévoir, de la chambre des communes.

Le procès de Danby souleva une autre question controversée, celle de l'effet de la dissolution ou de la prorogation du parlement sur un *impeachment*. Le parlement de 1680 fut prorogé, après sa déclaration que l'*impeachment* ne serait point fini par là. Mais le suivant laissa provisoirement dormir l'affaire. Danby resta ainsi à la Tour jusqu'en 1682. En cette année, il s'adressa au banc du roi pour son élargissement; mais cette cour refusa d'intervenir dans des affaires concernant le parlement. Il ne fut relâché que par Jeffreys, devenu grand-juge sous Jacques II. Le servile parlement de 1685 déclara ensuite que toute dissolution ou prorogation impliquait l'abandon d'un *impeachment*. Après la Révolution, ce principe reçut un démenti pur et simple dans le procès contre le comte d'Oxford, en 1717. Dans celui de Warren Hastings, on reconnut formellement, au contraire, le principe qu'une accusation élevée par la chambre des communes n'était annulée ni par une prorogation, ni par une dissolution du parlement. Il va sans dire, cependant, qu'une nouvelle chambre des communes peut laisser tomber l'accusation portée par une chambre antérieure.

Pour la conduite de la procédure devant la chambre haute, les communes nomment des procureurs spéciaux dits *managers*, dont les fonctions, dans le procès Warren Hastings, furent confiées à Burke, à Fox et à Shéridan. Les *managers* plaident devant la chambre haute, amènent les témoins, apportent les moyens

de preuve et invitent les lords à l'audition des témoins. L'audience commence par le plaidoyer du *manager*, et se continue par l'administration de la preuve, pour chaque chef d'accusation. Puis vient le tour de plaider des avocats de l'accusé, avec les dépositions des témoins à décharge, confrontés avec les témoins à charge (*cross examination*); finalement, la réplique des *managers*. Le lord *high-steward* recueille, article par article, les voix des pairs, en commençant par le plus jeune. Chaque pair vote sur son honneur : « *Upon my honour* ». Si le vote est négatif de la culpabilité, l'acquittement de l'accusé s'ensuit; si celui-ci est reconnu entièrement ou partiellement coupable, la sentence n'est rendue que sur un renouvellement de la motion des communes.

Le premier *impeachment* date du règne d'Édouard III. Sous Richard II, la chambre des communes décréta d'accusation, en 1386, par un *impeachment*, le chancelier de la Pole. Sous les Tudors, les bills d'*attainder* se substituèrent aux *impeachments*, qui reparurent sous les Stuarts. Nous avons déjà vu comment l'*impeachment* contre Strafford aboutit à un bill d'*attainder*, dirigé par la chambre des communes contre la couronne. Sous Charles II, les communes pourvurent à ce que leur droit de mettre en accusation par *impeachment* ne se perdît point, faute de précédents (1), tandis que, sous les premiers rois de la maisons de Hanovre, les *impeachments* alternèrent avec les bills d'*attainder*. Le dernier *impeachment* a eu lieu dans ce siècle, contre un ministre, lord Melville, pour concussion (*malversation in his office*) (2). Sir Robert

(1) Hallam, *Hist. const.*, II, 504.
(2) May, *Hist. const.*, I, 464.

Peel déclarait à la chambre des communes que le temps des *impeachments* était passé (*the days of impeachment are gone*).

Anstey, en 1848, échoua complétement dans sa tentative de faire mettre en accusation lord Palmerston. Cependant Cox (1) a raison de dire que ce moyen subsiste toujours en droit. Certaines conjonctures politiques pourraient aussi faire revivre de fait les *impeachments*, qui feraient alors de la responsabilité des ministres en corps, non individuellement, plus qu'une réminiscence.

CHAPITRE X.

LA PRÉROGATIVE ROYALE SOUS LE RÉGIME PARLEMENTAIRE.

§ 1.

Personnalités à considérer. — Abus fait de la prérogative par les Stuarts. — Guillaume III. — La reine Anne. — Balourdise de George Ier. — Insignifiance de George II. — Accroissement apparent du pouvoir royal sous George III. — Destitutions. — Alliance de George III avec lord North et le parlement. — Affaire de Wilkes. — Chute de lord North. — La coalition. — Bill des Indes Orientales de Fox. — Pitt tout-puissant. — Prétentions et impuissance de George IV. — Guillaume IV et le bill de réforme. — Jeune âge de la reine Victoria. — Le prince époux. — Esprit royaliste des Anglais.

En considérant la position faite à la royauté, il ne faut jamais perdre de vue la personne de chacun des princes qui ont régné en Angleterre, depuis 1688, ni l'attitude qu'auparavant les Stuarts avaient prise vis-à-vis des libertés nationales. Jacques Ier ne voyait dans la prérogative royale qu'un moyen d'anéantir les droits

(1) *La Communauté politique de la Grande-Bretagne*, 266.

du peuple. Sur sa route d'Édimbourg à Londres, ce prince fit pendre, à Newark, un voleur par un ordre de cabinet, sans procès ni jugement, uniquement pour démontrer, de cette façon symbolique, à ses nouveaux sujets qu'il était le représentant de Dieu. Ses prédécesseurs avaient souvent affiché le mépris du droit, parce qu'ils se sentaient forts; lui prétendit au droit de se mettre au-dessus des lois (1). Mais, ce que les Anglais avaient supporté de souverains de la trempe de Henri VIII et d'Élisabeth, ils ne pouvaient se résigner à le souffrir d'un pédant couronné, sans vues ni desseins politiques. La déclaration de Charles Ier, de l'année 1628, « qu'il n'avait à répondre de ses actes qu'à Dieu », marqua les premiers degrés par lesquels Laud, Strafford et, finalement, le roi lui-même, montèrent à l'échafaud. Charles II chercha à gagner par la corruption ce que son père avait cru pouvoir atteindre de force, jusqu'à ce que le balourd Jacques II se mit à bouleverser les lois du pays, au profit de l'église à laquelle il appartenait. Son acte d'indulgence effaroucha même la servile Église d'Angleterre. « *Nolumus leges Angliæ mutari* » était la devise de l'aristocratie, et Jacques tomba, par suite d'une conspiration de la noblesse (2). La masse du peuple ne prit, à vrai dire, aucune part à cette révolution (3), surnommée « la glorieuse », bien qu'il n'y

(1) Bucher, 103.

(2) Bancroft, *Histoire des États-Unis*, éd. Rutledge, vol. II, 677, 678.

(3) *Ibid.*, 675. — Macaulay, dans ses *Essais*, à l'occasion du jugement qu'il porte sur l'*Histoire constitutionnelle* de Hallam, dit : « S'il y eut peu de gloire dans la Révolution même, il y en eut encore moins dans les événements qui la suivirent. Dans l'Église, qui avait, comme un seul homme, déclaré antichrétienne la doctrine de

eût, assurément, rien de glorieux pour les Anglais à laisser chasser leur roi par des étrangers, et à subir avec indifférence, comme nation, les événements qui les avaient amenés. Nulle part il ne fut question du peuple, dans cette révolution. Guillaume, dans ses proclamations, ne parlait jamais que de son parti dans la *gentry*.

L'habile prince d'Orange poursuivait un grand but : la destruction de la prépondérance française et l'indépendance des Pays-Bas. Patriote hollandais et grand politique, il se servait de l'Angleterre pour travailler à la réussite de ses plans. Au fond, il n'avait pas plus de sympathie pour ce pays et le peuple anglais que de goût pour la liberté anglaise. Son habileté consistait à user l'un contre l'autre les deux grands partis qui s'y disputaient le pouvoir, les whigs, fiers d'avoir été les auteurs de la Révolution, et les tories, qui, bien qu'ils se fussent opposés à son élection, n'en étaient pas moins le meilleur instrument de garantie pour la prérogative de la couronne (1). Guillaume, ne tenant sa couronne que du parlement, ne pouvait, toutefois, conserver son influence qu'en neutralisant l'un par l'autre les deux grands partis parlementaires, dans l'impuissance où il se trouvait de faire prévaloir sa prérogative contre tous les deux. La masse inculte du bas peuple avait eu peu à se plaindre des Stuarts; aussi détestait-elle le roi hollandais comme un étranger, dont la froideur ne lui souriait pas.

Quant à la reine Anne, elle avait hérité en tous points de l'esprit borné de son père. Elle haïssait la Ré-

la résistance, il ne se trouva que quatre cents personnes qui refusèrent le serment d'allégeance à un gouvernement fondé sur la révolte.

(1) Bancroft, vol. II, 696.

volution, nourrissait manifestement des tendances jacobites et abominait le droit de succession de la maison de Hanovre. Vivant sous la dépendance d'intrigants, elle n'était pas en état de retirer aux partis dominants de la noblesse l'exercice de la prérogative royale. Le retour des Stuarts ne fut déjoué, après sa mort, que par la contre-mine d'une fraction de la noblesse opposée aux intrigues de Bolingbroke.

A la nouvelle de cette mort, l'électeur de Hanovre, George, alors âgé de cinquante-trois ans, se hâta de partir pour l'Angleterre, avec ses deux maîtresses, la baronne de Kielmannsegge, depuis comtesse de Darlington, et Mélusine d'Eberstein, créée duchesse de Kendal (1). Telle fut la solennité du début de la dynastie actuelle dans la Grande-Bretagne! George I était, en tous points, un prince allemand du dix-huitième siècle, c'est-à-dire infatué de son importance princière, et sans la moindre intelligence de l'esprit du peuple sur lequel on l'appelait à régner, bien qu'il ne sût pas dire un mot d'anglais. Lors de son entrée dans son nouveau royaume, il se conduisit néanmoins avec beaucoup de réserve et de circonspection. Il ne laissa percer aucune joie, ayant toujours présente à l'esprit l'idée qu'il pourrait bien, lui aussi, être obligé de déguerpir un jour. Ne se regardant que comme un locataire dans ses palais, il résidait le moins possible à Saint-James et à Hamptoncourt (2). « La fidélité, dut-il penser lors de son couronnement, est, à mon adresse, une dérision, puisqu'il y a là une cinquantaine d'héritiers plus

(1) Bancroft, vol. II, 630. — George Ier avait fait emprisonner sa femme et tuer par jalousie un jeune homme, dans lequel il soupçonnait un amant.

(2) Thackeray, *les Quatre Georges*, éd. Tauchnitz, 13.

proches du trône. Je ne suis ici qu'à la faveur d'une bonne chance. Vous, Messieurs les whigs, qui faites tant les beaux, ne m'avez pris que dans votre propre intérêt, et vous, Messieurs les tories, vous me détestez . . . » (1) Vu la forte opposition des jacobites et l'impuissance du parti dit des tories hanovriens, il dut laisser faire les whigs, ce qui décida de la translation complète de la prérogative au cabinet et au parlement.

George II se trouva, au commencement de son règne, dans une situation pire encore que celle de son père. Petit de taille, il n'avait rien de royal dans sa figure, ni peut-être même, dans son caractère, une seule des qualités qui font un roi (2).

A la manière des princes allemands de l'époque, il aimait par-dessus tout à jouer aux soldats. « Comme roi d'Angleterre, il était toujours, » suivant la remarque de Frédéric le Grand, « trop préoccupé des intérêts de l'électorat et trop peu maître de lui pour diriger une nation idolâtre de la liberté. » Si en 1745 son trône ne s'écroula pas, ce fut grâce aux fautes et à l'apathie des jacobites d'Angleterre, non grâce à l'appui de ses sujets anglais. Il ne pouvait même être question d'un gouvernement personnel du roi, sous George II, trop heureux quand il trouvait des ministres avec lesquels il pût s'entendre.

« Il a été très-heureux pour nous, » dit un des plus spirituels romanciers anglais (3), « que nos premiers Georges ne fussent pas des hommes éminents, et particulièrement heureux qu'ils aimassent le Hanovre au

(1) Thackeray, *loco citato*, 27.
(2) Mahon, II, 118.
(3) Thackeray, *loco citato*, 41.

point de laisser l'Angleterre suivre son propre chemin. Nos tribulations recommencèrent quand nous eûmes un roi fier d'être Anglais, de nationalité et de naissance, se proposant de gouverner le pays, sans avoir plus de talents pour cela que son aïeul et son bisaïeul, qui n'avaient osé mordre à cette tâche, ni l'un ni l'autre.»

Il est souvent question, dans les écrits des historiens anglais, d'un accroissement de l'influence de la couronne sous George III. Certainement, le pouvoir de ce prince avait déjà de bien plus fortes racines dans le pays que celui de ses prédécesseurs. George III avait vu le jour en Angleterre; le parti jacobite s'était éteint sous la brillante administration de Pitt, et, tandis que les deux premiers Georges étaient complétement sous la dépendance des whigs, George III réussit à retrouver également un appui chez les tories et à tenir par eux les whigs en échec. Si, le 6 avril 1780, M. Dunning s'avisa de faire la motion qu'il y avait lieu de réduire l'influence grandissante de la couronne (1), cette influence ne reposait au fond, en majeure partie du moins, que sur l'accord du roi avec la majorité parlementaire et le ministre whig au pouvoir. Le Premier de l'époque, lord North, était le principal favori du roi, qui s'identifia complétement avec sa politique, pendant les douze années de la période 1770-1782 (2). Il est vrai que le roi allait souvent son propre chemin, et qu'il ne s'était même pas fait faute d'influencer les élections contre les prédécesseurs de lord North au ministère. Mais il ne faisait en cela ni plus ni moins que tout gentilhomme de son royaume. Il corrompit des électeurs, comme,

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 44.
(2) *Ibid.*, 38, 41.

par exemple, à Portsmouth, vers l'époque de la convocation de son premier parlement, en suscitant de l'opposition à son propre ministre des finances (1). Dans le parlement aussi, le roi, tant que lord North ne fut pas au pouvoir, entretenait, par le moyen d'officiers dépendants de sa cour, une opposition contre les ministres. Lord Bute, son ancien favori, conserva même, après sa chute, une influence occulte, sous le ministère Grenville (2).

Ce fut, il est vrai, sur les instances du roi qu'on raya de la liste des conseillers privés le duc de Devonshire, pour avoir fait de l'opposition. Une mesure de rigueur aussi insolite n'avait encore été prise qu'à l'égard de lord Bath, à la suite de procédés outrageants de sa part, et de lord George Sackville, en raison de la sentence infamante prononcée contre lui par une cour martiale, après la bataille de Minden, sous George II. Ce fut également à l'instigation du roi qu'on élimina du conseil privé le comte de Temple, à cause de son amitié pour Wilkes (3). Mais rien de tout cela n'eût été possible, si le cabinet avait résisté, en s'appuyant sur le parlement. La circonstance qui fait le mieux ressortir l'impuissance du roi, sans cet appui d'un parti dans le parlement, c'est qu'il fut obligé d'accepter pour ministres, en 1765, le marquis de Rockingham, qu'il avait destitué, peu d'années auparavant, avec les ducs de Newcastle et de Grafton, des fonctions de lord-lieutenant, pour avoir parlé défavorablement de la paix avec la France (4).

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 15.
(2) *Ibid.*, 21, 11.
(3) *Ibid.*, 24.
(4) *Ibid.*, 20.

et le général Conway, auquel on venait de prendre son régiment, pour le punir de son opposition (1).

L'idée de la prérogative royale réveille, assez communément, chez l'Anglais, le souvenir de la tyrannie des Stuarts. Tels empiétements du cabinet et du parlement ont souvent, dans la forme, l'air de venir de cette prérogative, dont l'usage est précisément dévolu au cabinet. Or, sous George III, les aspirations absolutistes du roi, poussé par son intérêt dynastique, furent, pendant quelque temps, en parfaite communion avec les tendances arbitraires du cabinet et du parlement. Rien de plus naturel, avec la prédominance du sentiment populaire constaté plus haut, que de faire retomber, quoique à tort, sur l'un des facteurs du gouvernement, toute la responsabilité d'actes auxquels tous les deux avaient concouru. Mais, en réalité, le roi n'était puissant qu'autant que le parlement se prêtait de lui-même à ses désirs. Le scandale de Wilkes et la guerre d'Amérique furent le résultat de cette alliance du roi, de lord North et du parlement.

Le roi était l'ennemi personnel de Wilkes (2); mais, pour l'écarter, il lui fallait absolument la connivence de la suprême autorité parlementaire. Cette tactique de George, couvrant ses désirs du masque des priviléges du parlement, a été parfaitement caractérisée par Junius (3).

« Les personnes, dit-il, qui, naguère se faisaient le plus remarquer par leur zèle pour la haute Église et la prérogative, sont devenues maintenant, à ce qu'il semble,

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 28.

(2) *Ibid.*, 25.

(3) 44e *Lettre* à l'éditeur du *Public Advertiser*, du 22 avril 1771.

les grands champions des priviléges de la chambre des communes. Cette transformation soudaine de leurs sentiments et de leur langage a une apparence qui la rend suspecte. Lorsque j'entends les tories et les jacobites exalter à l'envi les priviléges illimités de l'élément populaire de la législature, et cela aux dépens de ces principes du droit strict qui sont bien connus de tout sujet et définis par les lois, je ne puis me défendre du soupçon qu'il s'ourdit une trame perfide, par laquelle on cherche à frapper du même coup et la loi et le privilége, en les mettant en opposition l'un avec l'autre. Ceux qui ont, unanimement, contesté le pouvoir de la législature tout entière, de changer l'ordre de succession au trône, et dont les ancêtres ont combattu pour cette doctrine au péril de leur vie, en pleine révolte contre la famille de Sa Majesté, viennent maintenant nous dire que le privilége du parlement est l'unique règle du droit et la garantie principale des libertés publiques. »

Il n'y a pas de meilleure preuve de l'omnipotence du corps politique derrière lequel le roi lui-même était obligé de se cacher, pour atteindre un adversaire sans conséquence.

Ce ne fut de même qu'avec l'aide d'un ministre, qui comptait parmi ses adhérents la plupart des grandes familles du parti whig et qui avait mis à la disposition du roi la majorité de la chambre des communes, que George III put s'arroger tout le patronage (1) et destituer, pour l'opposition qu'ils lui faisaient au parlement, des lords lieutenants tels que le comte de Pembroke, dont la famille était, depuis des siècles, investie de cet office dans le Wiltshire.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 50.

Mais les Américains rompirent cette dangereuse triple-alliance du roi, du cabinet et d'un parlement corrompu. Le 4 mars 1782, la motion du général Conway, déclarant ennemis du peuple tous ceux qui conseilleraient à la couronne de continuer la guerre avec l'Amérique, passa à la chambre des communes (1). Lord North, bien qu'il fût prêt à conformer sa politique au programme de l'opposition, dut se retirer et céder au marquis de Rockingham, chef de celle-ci, la place de premier ministre. Avec lui Fox; personnellement odieux au roi, pour diverses raisons, et Burke aussi, entrèrent au ministère; mais, à la mort de Rockingham, ses deux amis résignèrent, parce que le roi avait nommé premier ministre, au lieu du duc de Portland, qu'appuyait Fox, le comte de Shelburne, contre lequel on vit alors se former une opposition factieuse. Fox, l'âme du parti de feu Rockingham, se coalisa avec lord North, chef de la haute aristocratie whig, en déclarant « que la guerre d'Amérique seule l'avait séparé de North. »

Le 24 février 1783, Shelburne fut battu sur l'adresse, et la chambre des communes insista pour avoir une administration qui eût « la confiance du peuple ». Lord Gower et William Pitt refusèrent de se charger de la formation d'un cabinet, dans ces circonstances. Fox et lord North firent la déclaration qu'ils n'accepteraient des portefeuilles qu'ensemble, et le roi, auquel North commençait également à devenir odieux, menaça de se retirer à Hanovre. Mais lord Thurlow, consulté à ce sujet, fit observer qu'il serait facile d'aller à Hanovre, mais difficile d'en revenir, en rappelant l'exemple de

(1) May, *Hist. const.*, I, 48.

Jacques II (1). Le 2 avril, enfin, North et Fox furent chargés de former le ministère de coalition, dans lequel ils entrèrent comme secrétaires d'État, avec lord John Cavendish comme chancelier de l'échiquier et le duc de Portland comme premier ministre (2).

La coalition était très-impopulaire, hors du parlement, et le roi manifestait hautement la répugnance qu'elle lui inspirait. « Un ministère, disait-il, contre la formation duquel j'ai lutté jusqu'à la dernière extrémité, en faisant appel à tous les hommes auxquels je pusse m'adresser, ne saurait avoir ni ma faveur, ni ma confiance, et je refuserai mon consentement à toute dispensation d'honneurs que le cabinet me proposera. » Celui-ci ne tarda pas, d'ailleurs, à mettre le comble à son impopularité, par une mesure qui fit trouver au roi, dans l'appui de la nation, le moyen de vaincre la majorité parlementaire. George avait donné d'abord son assentiment au bill des Indes orientales de Fox. Bien que ce bill fût vivement combattu, à la chambre des communes, par Pitt, qui accusait Fox « de chercher à perpétuer l'infâme coalition entre l'oligarchie et les libéraux, » il y passa très-rapidement, avec une majorité de plus de cent voix, dans chacune de ses phases. A la chambre haute, lord Temple le qualifia de bill ignominieux, attentatoire à ce qu'il y avait de plus sacré dans la constitution, aux droits garantis par des chartes. Cependant, le bill y arriva aussi, avec quatre-vingt-dix-sept voix contre quatre-vingts, à la seconde lecture. Ce fut alors que lord Temple réussit à changer la disposition du roi hésitant, et à l'éclairer sur le ca-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 55. — Hughes, ch. xxv.

(2) *Journal et Correspondance* de lord William Auckland ; Londres, 1861, I, 1. — Voir aussi Jenery Shee, p. 512.

ractère dangereux de ce bill. Par suite, George écrivit sur une carte, pour les amis qu'il avait parmi les pairs, qu'il autorisait lord Temple à leur dire que ceux d'entre eux qui voteraient pour le bill de l'Inde présenté par ses ministres, non-seulement ne pourraient plus être ses amis, mais seraient considérés par lui comme des ennemis ; et que, si ces expressions ne paraissaient pas assez fortes à lord Temple, on s'en remettait à lui pour tenir un langage encore plus énergique. Le prince de Galles s'abstint, en conséquence, d'assister à la troisième lecture, ainsi que la plupart des évêques; l'archevêque de Canterbury, les lords de la chambre à coucher et les lords écossais passèrent à l'opposition (1).

Le bill fut ainsi rejeté (2). Il s'ensuivit une résolution de la chambre des communes, qualifiant de *high crime* et *misdemeanour* la conduite de lord Temple. Le même jour, 17 décembre 1783, Fox était encore ministre de la couronne. Plein de dépit, par suite de la défection qu'il venait de subir, et se rappelant les paroles de Granville, prononcées dans un cas semblable, il dit que des prétoriens, des janissaires avaient étranglé son bill. Cependant, il ne résigna pas ses fonctions; mais, dans la nuit du 18 au 19 décembre, le roi lui fit redemander les sceaux, et nomma ministre Pitt, qui réussit, après bien des luttes, à rompre la majorité du parlement.

Il est difficile de décider jusqu'à quel point George III, en faisant de sa prérogative un usage incontestablement légitime, quand il congédia Fox, avait en vue l'intérêt de l'État. Ce prince possédait, certainement,

(1) Auckland, I, 68.
(2) Schlosser, IV, 365.

plus d'une qualité pouvant justifier le surnom de « bon vieux roi », qu'on lui donna plus tard. Il était notamment honnête homme (1). Mais il y avait chez lui une propension marquée à l'absolutisme, et, à l'envers de ses bonnes qualités, c'était un homme obstiné, têtu et bigot, de très-peu d'instruction (2). Ce jugement a été confirmé en particulier par sir Herbert Taylor. Ce qui prouve combien George III était borné dans ses idées religieuses, c'est qu'il déclara, par exemple, l'émancipation des catholiques du jacobinisme de la pire espèce (3), et retira, en 1807, la permission, donnée au ministère Grenville, de présenter un *Catholic relief bill*, aimant mieux congédier le ministère que de se résoudre à la proposition de ce projet de loi au parlement.

Les droits « garantis par des chartes » ne gagnèrent rien à la chute de la coalition. Le bill des Indes orientales de Pitt ne se montra pas plus favorable, à cet égard, que celui de Fox (4). L'influence royale disparaissait d'ailleurs sous la puissante administration du jeune Pitt, qui, s'appuyant, depuis la Révolution française, sur les terreurs de l'aristocratie et la docilité d'une majorité telle qu'on n'en avait pas vu depuis Walpole, gouvernait en maître absolu, autant que cela se pouvait en Angleterre (5). Mais la prérogative royale ne pouvait gagner en force à ce que le roi fît, à plusieurs reprises, payer ses dettes par le parlement, ni

(1) Mahon, IV, 217.

(2) Lord Brougham, *Hommes d'État de l'Europe*, I, 10.

(3) Gervinus, *Dix-neuvième siècle*, IV, 1.

(4) Mill, *Histoire de l'Inde*, IV, 557.

(5) May (*Histoire constitutionnelle*, I, 75) appelle cela, dans le jargon ordinaire du parlement, le régime absolu du roi et de ses ministres.

à ce que celui-ci eût à délibérer deux fois sur l'état de santé de Sa Majesté; ni à ce que Pitt, lors de la première maladie du roi, pour empêcher Fox et le prince de Galles d'arriver aux affaires, revendiquât pour le parlement le pouvoir absolu de nommer un régent de son choix, même sans la sanction de la couronne; ni, enfin, à ce que le règne de George III se terminât par une régence prolongée du prince de Galles. George IV, malgré toutes les prétentions qu'il affectait, n'était pas homme à maintenir la dignité de la couronne (1). Le portrait méprisant que Thackeray (2) a tracé de ce prince, surnommé, par ses flatteurs, le premier gentleman de l'Europe, n'est malheureusement que trop conforme au jugement de l'équitable postérité. Le procès contre sa femme surtout n'était pas fait pour rehausser le prestige de la royauté (3). Il était, cependant, très-jaloux de sa prérogative et affectait, notamment en tout ce qui regardait le militaire, des prétentions despotiques auxquelles on n'était plus habitué depuis longtemps, de la part des rois de la Grande-Bretagne. Suivant l'observation de Hughes (4), faite à

(1) La lettre virulente que la reine Caroline lui écrivit, pendant son procès, fut dictée à cette princesse par des démagogues. Elle n'en est pas moins très-caractéristique, chargée, mais pourtant vraie au fond. La reine écrivait à son royal époux : « Votre cour offrait l'image, non des nobles manières et d'un commerce poli, mais de la basse intrigue et du dévergondage. C'était une cour hantée par des mouchards, des conteurs d'histoires obscènes et des conspirateurs sans foi ni loi. » (Hughes, ch. LX.)

(2) *Loco citato*, 106, etc.

(3) Le 29 décembre 1820, M. Freemantle écrivait au marquis de Buckingham : « Ses invectives (celles du roi) contre lord Grey étaient d'une véhémence telle que je ne saurais les répéter. Il tempêtait de même contre toute l'opposition. » (May, *Histoire constitutionnelle*, I, 111.)

(4) *Histoire d'Angleterre*, éd. Baudry, en un volume, 512, 513.

l'occasion d'un blâme exprimé en 1812, par M. Whitbread, au sujet des changements dans l'uniforme anglais, tels que le remplacement partiel des habits rouges par des habits d'autres couleurs, « se mêler d'uniformes, c'était boucher la source de la plus grande jouissance que procurât au régent sa haute position, du vivant de son père encore. Adonné depuis la première jeunesse à cette passion, que flattaient ses courtisans, il la choya toujours et n'en démordit jamais. Aussi, les réunions de Carleton House, ce paradis des tailleurs, n'étaient-elles pas seulement le théâtre animé de savantes dissertations sur le costume et l'uniforme, mais y consacrait-on même une partie de chaque matinée à de brillants essais dans le noble art de la coupe. » George IV fut, comme George III, un adversaire déclaré de l'émancipation des catholiques. Mais, dans cette question et d'autres, son opposition ne pouvait être d'un grand poids, en face d'hommes tels que Canning et Wellington.

Guillaume IV était un marin loyal, franc, et qui ne manquait pas d'intelligence. D'abord contraire au bill de réforme (1), il s'appliqua de son mieux à le faire passer, quand il eut reconnu cette mesure nécessaire pour le repos du pays. C'est pour en favoriser l'adoption qu'il prononça la dissolution du parlement, et détermina, le 18 mai 1832, par la fameuse circulaire de Taylor, les lords de l'opposition à s'abstenir du vote (2). Quoi que l'on pense du bill de réforme, c'était là faire de la prérogative royale un usage aussi louable que salutaire, et qui préserva l'Angleterre d'une révolution. Mais, pour diriger avec initia-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 115.
(2) *Ibid.*, 117, 119.

tive le navire de l'État dans de nouvelles eaux, pour cela Guillaume IV était trop âgé et son règne fut trop court.

A l'avénement d'une princesse aussi jeune que la reine Victoria, la domination des partis qui alternent au pouvoir était assurée d'avance. Le rôle d'une femme de dix-huit ans, sans expérience, ne pouvait être que de suivre patiemment la routine de la vie politique anglaise, non d'exercer sur le gouvernement une influence active. Cependant, il faut reconnaître que la reine Victoria a su, nous ne dirons pas seulement maintenir, mais relever, à bien des égards, le prestige de son trône; qu'elle s'est toujours montrée aussi pénétrée de l'importance qu'attentive à l'étendue de ses devoirs et bien résolue à faire de ses droits le meilleur usage possible, dans l'intérêt du pays.

L'état de dépendance de la jeune reine, vis-à-vis des partis qui dominent au parlement, parut compromis par son mariage avec un prince étranger intelligent. Le droit du défunt prince Albert, son devoir même, en sa double qualité d'époux et de conseiller privé, de donner des conseils à la reine sur les affaires de l'État, a été reconnu par lord Aberdeen, lord Campbell et lord John Russell. Lord Melbourne déjà avait approuvé l'entente politique de la reine avec le prince (1). Mais, afin que les conseils de ce dernier ne pussent en rien porter atteinte à la puissance des coteries dominantes, la presse s'est employée à propager dans les masses, et souvent avec succès, l'épouvantail d'un accroissement de la prérogative, le fan-

(1) *Annual Register*, 1854, p. 10.

tôme d'une influence allemande. Il faut ajouter que la nation entière a, depuis, rendu pleinement justice, sur une tombe, à la sagesse et à l'esprit libéral du prince Albert, de mémoire à jamais regrettable.

Si la prérogative royale a été de plus en plus diminuée par les fautes d'une lignée de tyrans comme les Stuarts, de pauvres têtes comme les premiers Georges, ou d'un roi aussi peu digne que Georges IV, et par suite de la faiblesse naturelle du sexe d'une femme, s'il n'y a même, dans les rapports donnés, rien d'étonnant à ce résultat, il n'en faut pas moins admirer l'esprit conservateur des Anglais, en considérant, chez eux, l'intégrité parfaite du prestige extérieur de la couronne, qui est restée, de nos jours comme autrefois, l'ornement principal de leur édifice politique. En droit, les prérogatives de cette couronne ne sont pas ensevelies dans l'oubli du passé; elles n'ont été que transférées au parlement et au cabinet. Elles pourraient même, dans certaines circonstances, se ranimer un jour, en Angleterre, sous la main puissante d'un véritable monarque.

« Le pouvoir exécutif, quoique privé de son éclat,» dit Hallam, « avait, par suite de la Révolution, moins perdu, en puissance réelle, qu'on ne l'admet communément. Il n'est pas facile de prédire tout ce que pourrait atteindre dans ce pays, un roi prudent, actif, populaire et ambitieux, si, par malheur, il devait jamais en surgir un parmi nous (1). »

Finalement, il est un point qu'il ne faut pas perdre de vue, dans l'appréciation de la position faite à la royauté anglaise. Celle-ci s'est, comme nous l'avons

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 210.

vu, développée comme un produit de la nécessité historique, un produit de la réaction d'un peuple libre, en état de légitime défense, contre ses oppresseurs royaux. Elle n'est point le produit de la spéculation politique, non plus que celui de la domination d'une classe. L'histoire du Danemark au dix-septième siècle et de la Suède au dix-huitième, ainsi que celle de la république de Pologne, nous montre ce que des castes nobiliaires peuvent faire de la royauté. Ce n'est pas de la condition actuelle de la royauté anglaise, mais des forfaits des Stuarts que doivent se défendre et s'épouvanter les princes. Les rois d'Angleterre ont systématiquement travaillé à la dépression du pouvoir royal, depuis deux siècles. Si Anne, George III et George IV avaient eu plus de pouvoir qu'ils n'en eurent, ils en auraient certainement abusé. Ou s'imaginerait-on que le gouvernement personnel de tels princes eût été plus avantageux pour l'Angleterre que l'administration de Godolphin, du second Pitt et de Canning?

§ 2.

Déjà le long parlement aspire à gouverner par lui-même. — Le souverain ne peut choisir ses conseillers à sa guise. — Probabilité du sort de tout cabinet non aristocratique. — La couronne peut refuser de dissoudre le parlement. — Droit de congédier les ministres. — Lettre de la reine à lord John Russell. — Lord Palmerston et le coup d'État en France. — Lord John Russell sur la conduite de lord Palmerston. — Communications orales du ministre avec les ambassadeurs étrangers. — L'affaire de la chambre à coucher. — Plus de secrétaire politique depuis sir Herbert Taylor. — Initiative du ministère. — Le veto tombe en désuétude. — Impuissance de la chambre haute contre la couronne, les ministres et la chambre des communes. — Contre-seing des actes royaux. — Proclamations. — Droit de faire la guerre. — Troupes étrangères en Angleterre. — La prérogative passe au cabinet. — Droit de faire grâce. — Manque de délicatesse chez le parlement. — L'étendue de la prérogative varie constamment.

Quand éclata la guerre civile, les communes demandèrent à Charles Ier de ne plus créer aucun ministre

ni pair, sans leur consentement, ainsi que de renoncer au commandement suprême de l'armée (1). Charles leur répondit : « Si j'acceptais de pareilles conditions, on pourrait encore se présenter devant moi la tête découverte, me baiser la main, et continuer à me traiter de Majesté ; les mots « la volonté du roi exprimée par les deux chambres » pourraient rester la forme de vos commandements; je pourrais encore faire porter devant moi la canne et l'épée, et jouir de l'aspect du sceptre et de la couronne, branches flétries d'un arbre mort, qui ne refleuriraient plus. Mais, quant à la puissance réelle, effective, je ne serais plus que l'image, le semblant, l'ombre vaine d'un roi. » A ces conditions, repoussées par Charles Ier, la couronne a été obligée de se rendre depuis, non par l'action législative, mais par la force des choses. Nominalement c'est la couronne, par le fait le parlement qui nomme les ministres, et la pression d'une majorité de la chambre des communes peut forcer le souverain de procéder à des créations de pairs. En effet, ces créations n'ont jamais lieu qu'avec l'assentiment du cabinet ou comité parlementaire au pouvoir. L'armée ne vit légalement que de la grâce du parlement, et depuis la bataille de Dettingue elle n'a plus été commandée par un roi d'Angleterre. Le commandant en chef de fait a été longtemps le ministre d'un parti. Actuellement, son office a perdu toute signification politique, vis-à-vis du parlement du moins.

Nous avons déjà vu plus haut, au livre II, chapitre III, quelle est l'étendue de la prérogative, en théorie. Il nous reste à la considérer, maintenant, du

(1) Macaulay, I, 44

côté pratique en particulier. Le souverain a incontestablement le droit de choisir ses conseillers comme il veut, mais cette liberté n'est qu'une magnifique illusion ; par le fait c'est l'aristocratie qui les choisit. Il faut que les sommités du parti le plus puissant de l'aristocratie arrivent au pouvoir, avec ou malgré la volonté du souverain (1). Aussi n'est-il pas extraordinaire, en Angleterre, de voir ce dernier élevant aux plus hautes fonctions, dotant des plus gros traitements qu'il puisse conférer, des personnes signalées par leur opposition à ses tendances personnelles (2). Nous avons déjà mentionné l'exemple d'un ministère de coalition. Erskine, après avoir été un membre de l'opposition des plus hostiles à la couronne, devint ministre. George IV se débattit longtemps et vivement contre la nomination de Canning. Celle de sir Robert Peel non plus ne pouvait être très-agréable à la reine Victoria, après l'affaire de la chambre à coucher (*bedchamber question*), quand elle fut obligée de le prendre pour ministre, en 1841. Lors de la chute du ministère Derby en 1859, elle voulut, pour empêcher l'avénement de lord Palmerston, former un ministère Granville. Mais, lord Granville ayant refusé, la reine dut s'accommoder de lord Palmerston, comme autrefois son grand-père, de Fox. C'est seulement quand les partis sont aussi désorganisés qu'ils l'étaient en 1852, lors du renversement du cabinet tory par une coalition, que la reine devient libre de porter elle-même son choix sur un des chefs de la majorité victorieuse. Ce fut lord Aberdeen, autrefois lié avec Peel, qu'elle choisit alors.

(1) Bulwer, *l'Angleterre et les Anglais*, éd. Fleischer, p. 15.
(2) William Paley, liv. VI, ch. VII.

« Mais la reine pourrait-elle former un cabinet de gens ignorés de l'aristocratie, de personnes n'appartenant ni au parti whig, ni au parti tory? Certainement non ! Le parti aristocratique des deux chambres serait bien vite sous les armes ; et quel esclandre cela ferait ! Que l'on se représente la superbe indignation d'un lord Grey et d'un lord Harrowby ! Quel discours, plein de considérations profondes, ne manquerait pas de faire à ce sujet lord Brougham ! Toute l'histoire serait finie le lendemain par le renvoi du ministère de la reine et la réintégration de celui de l'aristocratie, auquel on ne refuserait aucune satisfaction désirable. Ce qu'on appelle le pouvoir du souverain n'est que le cérémonial dont se drape la puissance réelle des magnats. Il jouit du privilége de contempler, du haut de sa loge royale, la lutte entre les deux partis, qui se combattent en champ clos, et de couronner le vainqueur (1). »

(1) Bulwer, *loco citato*, 15. — Lord John Russell, lors de la discussion de l'adresse, en 1862, dit : « J'ai l'avantage de connaître là-dessus les idées du prince Albert, les tenant de sa bouche même. Il y a peu de mois, il me fit l'honneur de me communiquer ses observations sur l'opinion reçue qu'un souverain anglais ne peut prétendre à l'exercice d'un pouvoir réellement absolu que dans une seule occasion, celle du choix de son premier ministre. Or, le prince me dit que, dans son opinion, ce n'était pas là, pour le souverain, le cas de vouloir statuer ou rien décider péremptoirement; car, lorsqu'un ministre résigne, parce qu'il ne se sent pas en état de rester à la tête des affaires, il y a toujours un autre parti tout prêt à se charger de la responsabilité des plus hautes fonctions du gouvernement, et très-probablement aussi en mesure de gagner la confiance du pays. Après un renouvellement pareil des hommes en place, le devoir du souverain, suivant lui, était, au contraire, de conférer aussitôt des mesures à proposer, de la situation du pays et de toutes les éventualités, dans les termes de la plus entière confiance et sans la moindre arrière-pensée, avec le nouveau ministre, de quelque

Il y a réellement lieu à l'exercice de la prérogative, dès que le ministère et le parlement ne sont pas d'accord. Dans ce cas, il peut arriver que le premier ait la confiance du souverain, mais non celle du parlement. Ce fut le cas en 1784 quand Pitt, après plusieurs tentatives de la chambre des communes pour le renverser, finit par la dissoudre et obtint une forte majorité dans les nouvelles élections. Le même fait se reproduisit en 1807, avec un résultat de la dissolution du parlement également favorable. Il en fut de nouveau ainsi en 1831, quand Guillaume IV prononça la dissolution du parlement, dans l'intérêt de l'administration de lord Grey (1). En 1834, ce fut Guillaume qui congédia le ministère Melbourne, parce qu'il n'avait pas sa confiance, et la nouvelle administration torie, qui provoqua la dissolution du parlement (2); mais, cette fois, sans le même succès. En 1841, enfin, l'issue défavorable des élections fit tomber l'administration de lord Melbourne. La dissolution d'un parlement ne peut être imposée à la couronne; elle dépend entièrement de celle-ci et a été souvent refusée à des ministres.

parti qu'il fût, la conviction du prince étant que la plus parfaite confiance, abstraction faite de tous les points de vue de parti, devait toujours exister entre le monarque et le ministre, qui se présente au parlement comme la tête visible du pouvoir. »

C'est, ajoutait lord John, à ce sentiment, Mylords, dont la Reine est animée, comme naguère son époux, que j'attribue en grande partie le fait heureux qu'il n'existe dans ce pays, chez aucun parti, de l'aigreur provenant de son exclusion de la politique, et qu'il n'y a eu chez tous, pour leur souveraine, dans les vingt dernières années, qu'un concert d'hommages si bien mérités, grâce à la sagesse des conseils donnés par le prince-époux à la couronne, et dont le pays tout entier récolte les bons fruits.

(1) Lord John Russell, *Mémoires sur Fox*, II, 246.

(2) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 136.

Le souverain a conservé, sous le régime parlementaire, le droit de congédier des ministres, même investis de la confiance du parlement.

Nous avons déjà plusieurs fois mentionné l'exemple de la coalition. L'administration de lord Melbourne aussi tomba, en 1834, par la volonté du roi. Mais la majorité victorieuse des whigs la ramena dans le conseil du souverain. La reine Victoria, dans une circonstance analogue, n'a pas été plus heureuse. Elle avait congédié, à la fin de 1851, le ministre des affaires étrangères, lord Palmerston; or, une année s'était à peine écoulée que Palmerston fut rétabli au pouvoir, cette fois comme ministre de l'intérieur, il est vrai, par une coalition de whigs, de radicaux et de Peelites.

Il est reconnu qu'il faut se procurer d'avance l'assentiment du souverain à tous les actes politiques importants, de nature à engager la couronne d'une manière quelconque (1). Lord Palmerston avait essayé de s'émanciper de ce contrôle royal, quand, au mois d'août 1850, la reine émit l'ordre suivant :

« La reine demande, tout d'abord, que lord Palmerston s'explique sur ce qu'il a l'intention de faire, dans un cas donné, pour que la reine puisse bien se rendre compte de ce qu'elle est appelée à sanctionner.

« Elle demande, en second lieu, qu'après la sanction d'une mesure, celle-ci ne soit plus arbitrairement modifiée ou dénaturée par le ministre. Toute façon d'agir pareille ne saurait être envisagée par Sa Majesté que comme un manque de sincérité envers la couronne, c'est-à-dire comme un acte commandant l'usage de son droit constitutionnel de congédier le mi-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 132.

nistre en faute. Elle s'attend donc à être informée par son ministre de ce qui se passe entre lui et les ministres étrangers, avant de prendre des décisions importantes, qui ne seraient basées que sur de simples conversations. Insistant pour recevoir en temps utile communication des dépêches étrangères, elle désire aussi que les copies des dépêches à expédier, auxquelles doit se rapporter son assentiment, lui soient soumises assez tôt pour qu'elle ait le temps d'en prendre connaissance, avant l'expédition. » Finalement, la reine invitait lord John Russell à faire passer sa lettre sous les yeux de lord Palmerston.

Cela n'empêcha pas ce dernier de déclarer son approbation du coup d'État *privatim* au comte Walewski, en décembre 1851, et d'écrire le 16 du même mois, de son propre chef, ainsi que lord John Russell ne manqua pas de le constater au parlement, le 3 février 1852, à lord Normanby, ambassadeur d'Angleterre à Paris, une dépêche dans le même sens, sans la communiquer à la reine (1).

Ce manque de procédés fut vivement blâmé par lord John Russell, qui déclara ne pouvoir admettre que le ministre des affaires étrangères se substituât ainsi lui-même à la couronne. « Le point important pour moi, » ajouta le Premier, pour justifier le renvoi de son collègue, « c'était de décider si un secrétaire d'État avait le droit d'écrire, de sa propre autorité,

(1) Ce différend entre la reine et lord John Russell, d'une part, et lord Palmerston, de l'autre, est regardé, en Angleterre, comme tellement important pour l'intelligence de la forme actuelle du gouvernement britannique, que Cox, dans sa *Commonwealth*, et May, dans son *Histoire constitutionnelle*, ont cru devoir publier toutes les pièces qui s'y rapportent.

une dépêche rédigée sans la coopération de ses collègues et sans le consentement de la couronne. Il me semblait qu'un ministre, ayant commis cette faute, ne pouvait rester plus longtemps en fonctions, sans que la dignité de la couronne en souffrît. »

Il résulte de la lettre précitée de la reine, du mois d'août 1850, que son ministre des affaires étrangères prétendait, dès lors, à une autonomie complète dans le ressort de son département, et on peut admettre le maintien de cette prétention par lord Palmerston de 1846 à 1852, c'est-à-dire pendant tout le temps qu'il fit lui-même partie de l'administration de lord John Russell.

On entendit en effet ce dernier se plaindre, le 3 février 1852, de manquer de l'influence qu'avaient eue sur son collègue lord Grey et lord Melbourne, et d'avoir souvent trouvé sa responsabilité fort engagée.

La mention de ces circonstances fait mieux comprendre les expressions de lord Palmerston, déclarant, en 1850, à un comité de la chambre des communes que le commerce diplomatique, entre l'Angleterre et la France, ne pouvait être exclusivement entretenu par des communications écrites, que de grands avantages y résultaient des rapports personnels avec les ambassadeurs. Ces communications orales, qu'entendait blâmer la lettre de la reine, se dérobent naturellement au contrôle des autres membres du cabinet, de la reine et du parlement. Et, cependant, elles ont souvent déjà conduit à de très-importants actes politiques.

C'est sur la base d'une de ces conversations de son ministre des affaires étrangères avec l'ambassadeur de Russie, que l'Angleterre avait arrêté, le 16 novembre 1831, une nouvelle convention fort onéreuse pour

elle, touchant l'emprunt russe en Hollande. Quant au contrôle que la reine exerce sur la politique extérieure depuis 1852, c'est un point que nous n'avons pas la prétention d'éclaircir, faute de données certaines (*).

Nous avons déjà vu au livre II, chapitre VII, que le souverain est tenu de congédier, en même temps que ses ministres, une partie des officiers de sa propre maison, qu'il ait ou non des rapports d'amitié personnelle avec eux. C'est là une conséquence du gouvernement de parti, attendu que l'influence personnelle de courtisans, faisant opposition au parti gouvernant, pourrait devenir très-dangereuse pour ce dernier. Quand George III congédia, en 1782, le ministère de lord North, il dut aussi consentir au remplacement du comte d'Hertford, qui avait été quinze ans son grand chambellan, par le comte d'Effingham, qu'il détestait. Le septuagénaire lord Bateman, qui était particulièrement lié avec le roi, dut céder de même à un autre sa place de maître des meutes (*master of the buckhounds*) (1).

Lors de la démission du cabinet Melbourne, en 1839, sir Robert Peel, chargé de former le cabinet, demanda à la reine de congédier même ses dames d'honneur. Mais elle déclara ne pouvoir entrer dans une voie qu'elle croyait contraire à l'usage, et qui répugnait à ses sentiments. Par suite de cette affaire de la chambre à coucher (*bedchamber question*) ou « conspiration, » dans le langage de l'opposition d'alors, le cabinet Melbourne resta en place, tandis que la presse de l'oppo-

(1) Schlosser, IV, 332.

(*) C'est ici le cas de mentionner l'influence que l'on prête à la reine sur l'attitude présente du gouvernement britannique, dans l'affaire du conflit dano-allemand. (*Observation du traducteur.*)

sition, le *Times* notamment, se répandait en invectives contre la cour. Mais quand, en 1841, la reine, devant la forte majorité que Peel avait contre Melbourne, ne put plus se refuser à l'accepter comme premier ministre, elle se vit forcée de congédier la maîtresse des robes et toutes celles des dames de sa chambre à coucher qui, par leurs relations de famille avec des hommes politiques du parti contraire, pouvaient porter ombrage au parti conservateur (1).

On en a usé de même à tous les changements de ministère postérieurs (2).

La défense faite au roi, par l'acte de *Settlement*, de sortir du royaume sans la permission du parlement, a été levée en 1716. Cependant, les partis qui dominent ont jugé convenable, depuis l'avénement de la reine Victoria, de ne plus permettre à celle-ci l'adjonction d'un secrétaire politique tel que sir Herbert Taylor, dont l'influence avait, à leurs yeux, rendu Guillaume IV trop indépendant de leur propre direction.

La couronne ne peut influer sur la législation que par les ministres. Tandis qu'il est, formellement, presque impossible à la première de proposer des lois, c'est aux ministres qu'appartient surtout l'initiative de celles-ci. Il en résulte naturellement que la couronne est souvent obligée de souffrir que des ministres, ayant l'appui du parlement, y fassent passer des mesures qui la contrarient, jusqu'au plus haut degré même.

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 132.

(2) « Depuis la conspiration de la chambre à coucher, s'écrie Disraeli, dans *Coningsby* (t. IV, ch. XIII), la royauté est un zéro. » Il oublie qu'il n'y a pas de raison pour qu'une règle qui s'applique à l'entourage masculin d'un roi, ne s'applique pas également à l'entourage féminin d'une reine régnante.

On sait, par les papiers de lord Eldon, que George IV prétendait avoir été pris dans un piége par ses ministres, dans l'émancipation des catholiques, sans qu'il osât pourtant interjeter son veto. « Si on me force d'y consentir, disait-il, j'irai sur le continent aux eaux et de là à Hanovre, je ne retournerai plus en Angleterre, ne créerai point de pairs catholiques romains, et ne ferai rien de ce que ce bill doit m'autoriser à faire : bref, je ne reviendrai plus. »

Mais lord Eldon lui-même dit au roi qu'il ne pourrait plus retirer l'ordre donné à ses ministres de présenter le bill (1).

Le droit de la couronne d'opposer son veto à un bill n'a plus été exercé depuis 1707, époque à laquelle la reine Anne refusa sa sanction à un projet de loi concernant la milice d'Écosse (2). La perte de ce droit

(1) Miss Martineau, III, 1.

(2) May, *le Parlement*, 391. — Bowyer (166) et d'autres se sont trompés, en admettant qu'il avait été fait pour la dernière fois usage du veto en 1692, contre un bill pour des parlements triennaux. Mirabeau, le 16 juin 1789, déclarait aux états généraux qu'il regardait le veto royal comme absolument nécessaire, à tel point qu'il vaudrait mieux vivre à Constantinople qu'en France, si ce veto n'existait pas; qu'il n'y avait enfin, à ses yeux, rien de plus épouvantable que l'aristocratie souveraine de six cents hommes, qui pouvaient se rendre demain inamovibles, après-demain héréditaires, et finiraient, comme les aristocrates de tous les pays, par tout absorber en eux. — Les Tudors firent souvent usage du veto. Ainsi Élisabeth, à la fin d'une session, après avoir donné sa sanction à vingt-quatre bills d'intérêt public et dix-neuf d'intérêt privé, opposa une fois son veto à quarante-huit autres bills. La formule « le roy s'avisera » exprimait d'ailleurs, dans l'origine, la réserve d'un plus mûr examen. Elle dérive de celle qu'employaient les tribunaux différant un jugement : « *Curia advisare vult.* » Il existait en effet, au temps des Plantagenets, à côté de cette forme, à l'égard des pétitions des communes, le refus positif du roi d'y satisfaire. Dans un statut de la trente-septième année du règne d'Édouard III, n° 33, il est dit : « Quant au ceste arti-

est une conséquence nécessaire du régime de cabinet. L'opposition ne fait passer aucun bill dans les deux chambres, sans qu'un changement de cabinet s'ensuive, si le cabinet en fonctions ne s'est pas résigné à l'acceptation du bill de l'opposition.

Pour faire usage du veto, il manque donc à la couronne des conseillers couvrant cet acte de leur responsabilité. Aussi George III ne songea-t-il pas à interjeter son veto dans l'affaire du bill des Indes orientales de Fox, mais se borna-t-il à la menace d'abdiquer ou du moins de quitter l'Angleterre, pour le cas où le bill passerait. Quand le roi peut s'appuyer sur un des partis qui dominent au parlement, ou sur une grande masse de la nation, il ne saurait lui être bien difficile de faire échouer un bill à la chambre haute, attendu que les évêques votent en général avec la couronne. Ce serait, il est vrai, une démarche très-hasardée, de manœuvrer aujourd'hui, comme l'avait fait de son temps George III, lors du bill des Indes orientales, à moins qu'un grand danger du pays ne procurât au roi l'appui du peuple, hors du palais de Westminster.

Mais, si des ministres, ayant pour eux la majorité de la chambre des communes, sont appuyés par la couronne, alors, il est vrai, la résistance de la chambre haute équivaut à zéro. Cela s'est vu lors du rappel des lois sur les céréales, où il suffit d'une simple menace du duc de Wellington pour déterminer la chambre haute à céder. Quand, dans la lutte sur le bill de réforme, l'administration de lord Grey eut été

cle, il demande grand avisement, et partant le roi se en avisera par son conseil. » (Christian, dans Blackstone, édition de 1809, I, 184, note 61.)

réduite à l'appui d'une minorité, et que les lords apprirent que le roi méditait la dissolution de la chambre des communes, lord Wharncliffe fit, le 21 avril 1831, la motion de le prier de ne point la dissoudre. Le roi, ayant entendu parler de cette motion, accourut alors précipitamment à la chambre haute, presque au fort du tumulte causé par l'excitation des pairs, pour y prononcer la prorogation du parlement (1). La nouvelle chambre des communes était favorable aux ministres. Mais quand, le 13 avril 1832, à la chambre haute, les lords n'admirent la deuxième lecture qu'avec neuf voix de majorité, le ministère de lord Grey se retira. Sur quoi, la chambre des communes résolut, le 10 mai 1832, le vote d'une adresse, dans laquelle elle priait le roi de ne pas appeler auprès de lui de conseillers hostiles au bill de réforme (2). Le roi rétablit par suite l'administration de lord Grey, « par amour de la tranquillité de l'Angleterre » (3). Il permit aussi à ses ministres de créer, durant chacune des phases du bill, autant de pairs qu'ils le jugeraient nécessaire (4). Bien que le duc de Wellington eût déclaré le projet de ces fournées de pairs le renversement de la Constitution (5), la peur qu'on en avait, conjointement avec la lettre de Sir Herbert Taylor, détermina l'adoption du bill. Voilà la manière dont un roi d'Angleterre peut, encore aujourd'hui, exercer de l'influence sur la législation.

(1) Hansard, série III, vol. III, 1807.

(2) *Ibid.*, vol. XII, 886.

(3) En 1831 déjà, de Lacy Evans avait, dans un *meeting* de la taverne de la Couronne et de l'Ancre, menacé de marcher sur Londres avec dix mille hommes du comté de Sussex, si le bill ne passait pas.

(4) Brougham, *Constitution*, 269.

(5) Hansard, série III, vol. XII, 996.

Il n'est donc pas un simple grand électeur, un zéro absolu.

Il y a cette restriction légale que tous les actes de la reine, pour acquérir de la validité, ont besoin d'être contre-signés d'un ministre ou secrétaire d'État. Les proclamations sont exceptées. Elles commencent par ces mots : *By the Queen, A proclamation, Victoria, etc.*, et finissent par ceux-ci : *Given at our court, etc. God save the Queen* (1); mais elles ne sauraient établir un nouveau droit; elles ne peuvent qu'appliquer l'ancien.

La prérogative de déclarer la guerre et de faire la paix a toujours été soumise à des restrictions essentielles, résultant du droit absolu du parlement de refuser l'impôt. En 1678, la chambre des communes déclara qu'elle ne pouvait accorder des fonds qu'autant que le roi l'informerait de ses alliances. Plus tard, une résolution de la même chambre, du 4 mars 1782, en déclarant que tous ceux qui conseilleraient de continuer la guerre d'Amérique devaient être considérés comme des ennemis du roi et du pays, mit un terme à cette guerre, nonobstant les inclinations belliqueuses du roi. Maintenant, cette prérogative est essentiellement exercée par le cabinet. Cependant le souverain, supposé qu'il eût pour lui le parlement, et par celui-ci le cabinet, aurait encore beau jeu pour faire, comme George III, des guerres impopulaires (2). Nous verrons au chapitre suivant comment le cabinet s'émancipe du contrôle parlementaire, relativement

(1) Voir l'*Annual Register*, 1852, p. 439.

(2) En 1795, la populace insulta le roi, lorsqu'il ouvrit le parlement, en criant : « La paix ! la paix ! » et lançant des pierres contre la voiture royale.

à cette prérogative. Celle du roi de faire venir des troupes étrangères en Angleterre a été reconnue par le parlement, en 1794, à l'occasion du débarquement des Hessois dans l'île de Wight. D'après cela, le roi, ou plutôt le pouvoir dominant, a le droit d'introduire temporairement des troupes étrangères dans le royaume. Cette thèse est, il est vrai, en contradiction flagrante avec l'esprit de la déclaration des droits. Elle l'emporta cependant alors dans le parlement, entièrement dévoué à Pitt, sur l'observation du Premier que la mesure était inoffensive, l'argent nécessaire pour l'entretien de ces troupes pouvant être refusé (1). Ce fait n'en a pas moins établi un dangereux précédent.

Dans les fonctions du pouvoir exécutif, comme dans la législation, il convient de substituer le mot cabinet au mot roi, partout où ce dernier figure en théorie. C'est donc par erreur que Duport dit, en 1790, à la Constituante française : « En Angleterre, c'est au roi seul qu'appartient le pouvoir exécutif. Une fois les lois faites au parlement, il est seul chargé de les exécuter, et nomme à cet effet tous les fonctionnaires de l'ordre exécutif, les juges, les employés de l'administration et ceux du fisc. »

Nous avons déjà vu, par l'exemple de George III, que la bonne intelligence avec ses ministres permet au roi d'éloigner des fonctionnaires qui lui déplaisent (2). Il est certain que l'influence de la couronne, même dans les limites du patronage que les partis se

(1) Archenholz, XII, 73.

(2) En 1774, lord North écrivait à Fox : « Sir, Sa Majesté a jugé à propos de nommer une nouvelle commission de la trésorerie, dans laquelle le nom de Charles Fox ne se trouve pas. »



réservent, est encore aujourd'hui grande, quoique toujours subordonnée à l'appui du gouvernement de parti. Un accroissement de l'influence de la couronne, par l'emploi des moyens de la corruption, vis-à-vis des membres du parlement, que l'on pouvait ainsi faire agir contre les ministres, ne paraît guère à redouter aujourd'hui, d'autant moins que les moyens financiers de la couronne ne sont pas très-considérables.

Même le droit le plus inséparable de la couronne, le droit de grâce, ne s'exerce que dans les limites du contrôle parlementaire. A l'époque où la prérogative était le mieux garantie, par l'alliance entre George III et lord North, en 1769, deux porteurs de chaises, Mancquirk et Balf, devaient être pendus pour un homicide, commis lors d'une des émeutes qui eurent lieu au sujet de Wilkes. M. Boyle Walsingham, un marin, déclara à la chambre des communes qu'il désirait avoir la grâce de ces deux hommes, mais qu'il ignorait les démarches à faire pour l'obtenir. Sir William Meredith, se joignant au préopinant, la demanda. Lord North répondit qu'il n'était pas nécessaire de faire une motion à cet effet; qu'il avait la conviction que le roi, sachant que tel était le désir de la chambre des communes, serait tout disposé à gracier ces malheureux (1). Ils furent en effet graciés. Si, dans le procès de l'amiral Byng, sa grâce fut refusée, malgré les dispositions favorables de la chambre des communes, ce fut uniquement parce que l'on tint plus compte de l'exaspération du peuple que de l'opinion du parlement timoré. Pour les délits d'un caractère privé, la couronne ne peut, légalement, exercer son droit de grâce.

(1) Walpole, III, 167.

Le roi est garanti contre toute insulte personnelle, de la part du parlement et de ses membres, par le sentiment monarchique dont tous les partis sont, à certains égards, animés en Angleterre. Mais cela n'empêche pas que des débats d'une nature extrêmement pénible ne s'engagent parfois, au sujet de personnes placées près du trône, comme en 1854 au sujet du prince-époux, ainsi que de tous les actes et arrangements de la cour, en matière de dépenses notamment. C'est ainsi qu'en 1777 Burke porta la discussion sur la table du roi. Dans le débat sur l'apanage de la princesse Victoria, en 1857, on ne se piqua pas non plus d'une extrême délicatesse. Les dettes de George III, et plus récemment l'affaire de la chambre à coucher, amenèrent aussi des explications désagréables et souvent peu respectueuses. Elles avaient atteint leur point culminant dans le procès de la reine Caroline, il est vrai par la faute du roi lui-même.

C'est un phénomène curieux de la vie politique de l'Angleterre que les trois princes de Galles, qui devinrent plus tard George II, George III et George IV, se soient trouvés successivement en opposition avec les inclinations paternelles et les ministres qui possédaient le plus la confiance royale. De la part du prince de Galles actuel il n'y a pas lieu, cependant, de craindre une activité parlementaire aussi incisive. La maison de Hanovre sent son intérêt dynastique si bien affermi en Angleterre, qu'elle peut se passer de la parade d'un prince royal faisant de l'opposition (1).

(1) *Le Spectateur* du 8 novembre 1862, à l'occasion de l'âge de majorité que venait d'atteindre le prince de Galles, a fourni, sur la royauté moderne, en Angleterre, un article intéressant, dont voici un extrait :

« Il n'est que trop naturel que la cour, dans l'affliction où l'a

Nous avons essayé de décrire les rapports de fait de la prérogative. Ils ont, comme on l'a vu, constamment varié, tout dépendant des individualités appelées à en faire usage. Aussi n'est-il pas possible d'établir des règles absolues sur l'étendue réelle de la prérogative.

plongée une perte irréparable, s'abstienne demain de toute fête pour célébrer l'anniversaire de la naissance du prince, et cependant il est presque dommage que le sentiment national ne trouve pas à s'exprimer d'une manière ou de l'autre. La royauté, en Angleterre, a la tendance de devenir par trop une abstraction; aussi devrait-on s'empresser de saisir toute occasion propice à un rapprochement naturel et cordial entre le peuple et le prince. Il est difficile, quand on songe à une position comme celle du prince de Galles, de retenir certaines considérations sur quelques-unes des nombreuses particularités qu'elle présente. Il n'est pas sur la terre de position aussi pleine de singulières anomalies que la sienne. Héritier du lot des plus grandes destinées de ce monde, avec une immense fortune et un arbre généalogique d'un millénaire, il n'a rien à gagner autrement que par un malheur domestique, et ne peut rien faire, à moins de prendre l'attitude d'une opposition inconvenante ou impossible. La Constitution, qui le munit de droits, ne lui assigne pourtant aucune sphère d'activité. Autrefois, même en Angleterre, l'héritier du trône était le premier, sinon le plus influent dignitaire de l'État, et généralement nos rois craignaient leurs premiers-nés. Sur le continent, de nos jours encore, le fils aîné du souverain est ordinairement un soldat et un homme politique. Le prince de Galles n'a point la ressource de prendre une position semblable; il ne peut ni présider à un département, ni gouverner une colonie, ni même se placer à la tête d'une armée, parce que l'irresponsabilité du trône couvre de fait, sinon légalement, aussi l'héritier. Il ne peut, par la même raison, jouer un grand rôle au parlement, bien qu'il y siége. Personne ne voudrait se poser en adversaire du prince de Galles, dont un discours ne serait, par conséquent, ni plus ni moins qu'un manifeste personnel. Il pourrait, il est vrai, se faire le coryphée de la société, et, en le supposant un homme d'un certain calibre, exercer une influence énorme et peut-être dangereuse sur la classe dominante; mais, de cette espèce de calamité, la plus grande de toutes, d'avoir un homme de génie sur les marches du trône, le ciel a préservé la Grande-Bretagne, depuis la mort du prince Noir. »

CHAPITRE XI.

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE.

Part des différents facteurs du gouvernement parlementaire dans celui-ci. — Parlements septennaux. — Dissolutions fréquentes de nos jours. — Corruption de membres du parlement. — Walpole et Fox sur la corruption. — Elle diminue sous le second Pitt. — Corruption à l'occasion de bills d'intérêt privé. — Impopularité du parlement. — Importance de la chambre haute. — Prépondérance de la chambre des communes. — La chambre haute sans initiative. — La chambre des communes délègue son pouvoir au cabinet. — Junte. — Cabale. — Acte de *Settlement*. — Il n'y a pas de responsabilité du cabinet. — Votes de défiance. — Chute de Walpole. — Contrôle défectueux. — Pouvoir dictatorial du ministre des affaires étrangères. — Gouvernement de l'Inde. — Dangers résultant de la suppression de la Compagnie. — Influence nuisible du parlement sur les affaires de l'Inde. — Lord Chatham sur l'Inde. — Premiers ministres depuis 1830. — Composition du cabinet. — Le premier lord de la trésorerie n'est pas toujours le ministre dirigeant. — Chute d'un cabinet. — Cabinets gouvernant sans avoir la majorité pour eux à la chambre des communes.

La répartition de l'autorité presque absolue que le parlement exerce, depuis l'avénement de la maison de Hanovre, entre la chambre haute, la chambre des communes et le comité parlementaire qui forme ce qu'on appelle le cabinet, a varié dans la suite des temps. Macaulay (1) fait ressortir, comme une conséquence de la Révolution, que la chambre des communes, par la discussion annuelle du budget, décide de la guerre et de la paix, et qu'elle institue et dépose les ministres. Cependant, cette chambre elle-même avait été longtemps, en majeure partie, dans les mains de l'aristocratie, qui subissait d'autre part la direction d'une petite oligarchie de familles du parti whig, étroi-

(1) ***Essai sur l'Histoire de la Révolution,*** de sir James Mackintosh.

tement unies entre elles, et devant, comme le prétendait lord Chatham, finir nécessairement par ruiner le pays (1).

La déclaration du long parlement, que la chambre des communes représentait la nation, n'était plus qu'une phrase au siècle dernier.

Pendant plus de soixante ans, en effet, on y vit gouverner nominalement, sous les princes de la maison de Hanovre, une chambre des communes dont les membres étaient nommés par un parti très-peu nombreux, mais souverainement exclusif, qui dominait complétement à la chambre haute. Cette chambre des communes n'était responsable envers personne et ne se laissait plus intimider par la couronne.

La publicité y était rigoureusement exclue des débats. Les députés des bourgs pourris n'avaient à prendre souci que de la faveur des patrons aristocratiques qui les envoyaient au parlement. Ainsi, avec l'accroissement de l'autorité formelle des communes, le pouvoir du peuple sur elles diminua de plus en plus (2). La loi qui établit les parlements septennaux fut une dérivation de cette omnipotence de la chambre.

Deux longs parlements, sous Charles Ier et Charles II, avaient déjà, passagèrement du moins, fondé la puissance parlementaire. Des parlements de courte durée, c'est-à-dire triennaux, suivirent.

Mais, afin que le parlement, comme corporation, pût consolider sa puissance, il fallait qu'il fût permanent, ou du moins élu pour une durée de plus de trois

(1) Mahon, VII, 199.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. II. — Voyez l'*Essai sur Horace Walpole*, et Disraeli, *Sybil*, t. I, ch. III.

ans. On abolit donc les parlements triennaux, en 1716, pour ériger la septennalité des parlements en loi du royaume. Par le fait, ils ne durent guère plus de six ans, de nos jours. Mais, les cinq premiers parlements des règnes de George Ier et George II, eurent réellement une durée septennale. Cette prolongation donnait à la chambre des communes la stabilité et l'esprit de corps nécessaires pour la mettre en état d'apporter de l'unité et de la conséquence dans le gouvernement parlementaire. Aussi les parlements septennaux, au lieu des fluctuations de partis qui avaient régné sous la reine Anne, présentèrent-ils, sous les deux premiers Georges, une physionomie assez constante (1).

Aux élections des années 1722, 1727 et 1734, le gouvernement l'emporta. En 1741, il est vrai, Robert Walpole n'obtint qu'une majorité de seize voix, et peu de temps après il fut renversé. Mais, en 1761, Pitt eut une forte majorité. A cet égard aussi, le bill de réforme a beaucoup dérangé l'ancienne routine et rendu les dissolutions plus fréquentes qu'elles ne l'étaient antérieurement. Dans les années 1834, 1841, 1852, 1857 et 1859, on prononça la dissolution en guise d'appel au peuple. Des mesures telles que ces cinq dissolutions consécutives, dans un espace de vingt-cinq ans, étaient très-rares au siècle dernier, mais

(1) Junius, dans la dédicace de ses *Lettres*, dit : « Relativement à l'influence de l'électeur sur la conduite du député, il y a peu de différence entre un parlement septennal et un parlement viager. Bien que la dernière session d'un parlement septennal ne soit, ordinairement, employée qu'à briguer la faveur du peuple, il s'agit de considérer pourtant qu'à ce prix vos représentants ont six ans pour porter atteinte à la liberté, et seulement une année pour réparer ce tort. »

avaient alors une très-grande portée, comme en 1784.

Ces parlements si exclusifs du dernier siècle eussent été complétement à la discrétion de l'oligarchie, ou des intérêts de corporation et des intérêts locaux, si le gouvernement n'avait pas réussi quelquefois, par la corruption, à se rendre indépendant des grands électeurs aristocratiques de la chambre des communes. Le système de corruption adopté à l'égard des membres du parlement commença en 1673. Le parlement que Danby dirigeait alors en eut le sobriquet très-significatif de parlement des pensions. Les chefs de l'opposition, sir Robert Howard et sir Richard Temple, furent apaisés par des places; on les appelait les hommes aux places (*placemen*) (1). Walpole ne put se maintenir au pouvoir que par la corruption. Aussi déclara-t-il publiquement qu'il connaissait le tarif de chaque Anglais. Les sommes dont il avait besoin pour corrompre, il les dérobait en partie sur les fonds secrets, dont il dépensa plus d'un million de livres sterling dans ce but, ainsi que pour les fins de la politique extérieure, dans les dix dernières années de son administration. Chesterfield, le 22 février 1740, se plaignit notamment de la manière dont la corruption s'exerçait, par l'imputation de pensions secrètes sur ces fonds. Cependant Walpole, comme il le déclara lui-même, n'achetait jamais des opposants, parce que, disait-il, pour une bouche que l'on ferme ainsi, il s'en ouvre immédiatement cinquante autres (2). Mais quand, en 1727, il voulut faire passer son bill d'excise, ce moyen même se montra inefficace et ses adhérents lui dirent qu'il ne les payait qu'au taux des

(1) Hallam, II, 537.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. II, sur Horace Walpole et lord Chatham.

sottises ordinaires, mais que, pour faire passer celle-ci, toute la corruption imaginable ne suffirait pas (1).

Du temps de la guerre d'Amérique encore, la corruption était dans toute sa fleur. Horne Tooke déclara qu'à la chambre des communes des siéges de législateurs étaient mis en location aussi publiquement que les stalles pour le bétail aux foires (2). En 1780, Fox dit : « Le gouvernement n'a pas, dans tout le royaume, un homme qui appuie ses mesures par conviction. Quand les membres du parlement traversent la salle, pour aller à leurs places, si vous demandez à chacun ce qu'il pense des mesures des ministres, de leur honorabilité et de leur sagesse, il vous répondra immanquablement qu'il les méprise et les abomine. Mais cela n'empêche pas que ce membre, à peine arrivé à son siége, ne s'empresse de voter dans le sens du ministère, sur toute question pour laquelle celui-ci paraîtra s'intéresser. Cette corruption vient à tout moment ajouter à l'influence de la couronne, influence d'autant plus dangereuse qu'elle s'entoure de formes constitutionnelles, afin de mieux assurer les coups qu'elle porte à la constitution. » A l'époque de la Révolution française, la corruption diminua, l'aristocratie étant alors naturellement poussée dans le camp de Pitt, par la crainte de la démocratie. Plus tard, quand la guerre devint plus populaire, ce fut la voix publique elle-même qui mit le parlement dans l'obligation d'appuyer ce grand homme d'État.

On peut douter que la morale publique ait beaucoup gagné, en Angleterre, par le bill de réforme. Nous

(1) Frédéric II, *Histoire de mon temps*, dans l'édition de ses œuvres réunies en un seul volume, p. 89.

(2) Archenholz, V, 25.

voyons tous les jours combien de convictions se modifient par l'appât d'une participation aux dépouilles opimes, dont dispose le parlement. La corruption non déguisée par le moyen de l'argent, de la part du gouvernement, est, il est vrai, aujourd'hui beaucoup moindre que du temps de Walpole, par la raison déjà que le gouvernement ne dispose plus librement de fonds aussi considérables. Mais l'accroissement du nombre des bills d'intérêt privé et la défaite infligée à des intérêts particuliers réellement hostiles ou supposés tels, ainsi que la poursuite de subventions parlementaires, moyennant finance, ont introduit dans la chambre de nouveaux véhicules d'une corruption exercée, celle-ci, par des particuliers.

Il est naturel que le parlement, comme pouvoir dirigeant du pays, ait largement aussi sa part de l'impopularité qui, d'ordinaire, accompagne les corps dirigeants et tout homme au pouvoir. « Tout grief que ressent un Anglais, » dit Macaulay, « est attribué à la tyrannie ou à la négligence du corps dirigeant. Là, c'est un négociant qui, des cours de justice de Rio-de-Janeiro ou de Saint-Pétersbourg, en appelle au parlement ; là, un peintre d'histoire qui se plaint à lui du peu d'encouragement de cette branche de l'art. »

Avant la Révolution, le parlement fut souvent une assemblée démagogique, prompte à devancer le mouvement. Depuis qu'il a pris lui-même en mains les rênes du pouvoir, il ne suit chaque mouvement qu'à pas lents et à distance. « Aussi, » dit le même auteur, « son impopularité ne fait-elle que croître, d'autant plus que le mal qui vient de lui saute aux yeux bien plus que le bien qu'il fonde (1). »

(1) « Si l'Angleterre a échappé à la destinée d'autres pays, tombés

Le bill de réforme a essentiellement déplacé le centre de gravité de la constitution. Quelque grande que soit encore l'influence des pairs sur la formation de la seconde chambre, celle-ci compte aujourd'hui une foule de membres qui échappent complétement à cette influence. Il faut tenir compte aussi de la pression plus grande que la presse et ce qu'on est convenu d'appeler l'opinion publique exercent, maintenant, sur la chambre des communes, d'où il résulte que toute la puissance du parlement réside aujourd'hui, sinon formellement, du moins matériellement, dans cette chambre. Il est vrai que la chambre haute impose encore par le nombre de talents distingués, de grands seigneurs véritables, d'hommes d'État et de légistes éminents qu'elle renferme et ne cesse d'absorber. Lord Stratford de Redcliffe, lord Normanby *, lord Lansdowne *, lord Brougham, lord Campbell *, lord Saint-Leonards, lord Derby, lord Lyndhurst *, lord John Russell, lord Ellenbo-

sous le régime de l'absolutisme, cela tient à ce que nous avons, pour nous en préserver, des ressources meilleures que la vertu des deux chambres, » dit Junius, dans sa dédicace.—Depuis un siècle et demi, tous les pouvoirs publics sont concentrés dans le parlement, et c'est depuis lors aussi qu'il est devenu de plus en plus impopulaire. En 1830, il essaya de rentrer, par une réforme, dans les bonnes grâces du public; mais, en vérité, plus le parlement est devenu puissant, plus il a provoqué de haines contre lui. (Disraeli, *Coningsby*, liv. IV, chap. XIII.) « Autrefois, » dit Erskine, à l'occasion du procès de Hardy et Horne Tooke, en 1794, « j'aurais considéré les communes d'Angleterre comme une assemblée que son devoir oblige d'interposer son bouclier entre le sujet et la couronne; mais, dans ce cas, je trouvai, au lieu du bouclier, un glaive acéré et destructeur, dans la main de l'ennemi. Ce corps législatif, loin d'être comme autrefois un pouvoir tutélaire, est devenu, par la corruption et l'intimidation, l'accusateur du citoyen dont il aurait dû se porter le défenseur. Il agit comme un avoué d'Old Bailey. » (Hughes, ch. XXXVII.)

(*) Morts depuis peu.

rough, etc., etc., maintiennent l'éclat traditionnel de l'auguste assemblée, dans laquelle les dissidences des partis n'apparaissent pas aussi tranchées qu'à la chambre des communes. C'est ainsi que s'est conservé l'héritage de l'ancienne gloire du sénat britannique (1).

Il est vrai qu'auparavant déjà le droit de voter l'impôt constituait, formellement aussi, pour la chambre des communes, un moyen d'attirer à elle tout le pouvoir (2) ; mais la plus grande indépendance que lui a procurée le bill de réforme a en partie élevé ce pouvoir jusqu'à l'autonomie complète.

« De même qu'autrefois, » dit la radicale Miss Martineau, « on avait vu l'autorité royale descendre au-dessous de celle du parlement, la chambre haute, on ne peut le nier, ne vient plus, aujourd'hui, qu'après les communes. L'histoire reconnaîtra toujours que la chambre des communes est devenue, en 1832, le véritable pouvoir gouvernant de la Grande-Bretagne, et que, depuis cette époque, les autres pouvoirs se maintiennent moins en vertu de leur propre force que par un accord tacite, fondé sur des considérations d'utilité générale, de haute convenance et d'ancienne

(1) Voir à ce sujet un opuscule fort intéressant de Marquardsen : *la Chambre haute d'Angleterre et la science ;* Erlangen, chez Ferdinand Encke, 1862.

(2) Hume fait sur le pouvoir de la chambre des communes l'observation suivante : « Sous prétexte d'avis, les communes peuvent donner des ordres couverts. En se plaignant d'injustices et de calamités publiques, elles peuvent s'arroger tout le pouvoir du gouvernement. Il ressort de la nature de cette liberté parlementaire qu'elle ne peut être restreinte par la loi, car est-il possible de prévoir le nombre des abus, et dans quelle partie de l'administration ils se glisseront ? D'après la tendance de l'esprit humain, il faut s'attendre à ce que cette liberté se fasse valoir dans la plus forte mesure. »

affection. » Le tory Disraeli (1) envisage de même la position de la chambre haute vis-à-vis de celle des communes, quand il dit: « Tout le pouvoir du pays se concentre dans les communes. La chambre haute elle-même et le monarque ont, publiquement, déclaré et reconnu que la volonté de la chambre des communes est décisive. Un simple vote de celles-ci obligea, en 1832, le duc de Wellington de déclarer, à la chambre haute, qu'il se voyait forcé d'abandonner son maître dans les circonstances les plus difficiles et les plus pénibles. La chambre des communes est absolue; l'État, c'est elle (2). »

« Il ne sort plus de mesure importante de la chambre des lords actuelle. Elle est réputée de fait une simple cour d'enregistrement, et si, par hasard, elle ose encore apporter quelque misérable changement de détail à une clause d'un bill qui excite l'intérêt public, quelle jubilation dans tout le pays, aux banquets conservateurs, s'extasiant sur le pouvoir, l'autorité et l'indépendance de la chambre des lords (3)! »

La chambre haute n'était certainement pas pour la suppression des droits sur les grains; mais le duc de Wellington lui déclara qu'il fallait céder, et elle céda. Le vote de défiance que lord Palmerston eut, en 1850, de la chambre haute, dans l'affaire de Don Pacifico, fut emporté par le vent de l'opinion du jour et un vote d'approbation de la chambre des communes. Quand, en 1860, la chambre haute repoussa l'abolition de la taxe sur le papier, il s'éleva dans le pays une tempête générale, comme s'il y avait eu un

(1) *Coningsby*, liv. I, ch. VII.
(2) *Ibid.*, liv. IV, ch. III.
(3) *Ibid.*, ch. IV.

attentat des pairs à la constitution De temps à autre, cependant, on permet à la chambre haute de rejeter des lois telles qu'autrefois le bill concernant les juifs, ou des lois du genre de celle qui autorise le mariage d'un veuf avec la sœur de sa femme défunte, tant que les communes ne sont pas d'humeur à s'en occuper sérieusement.

De fait cependant, la chambre des communes n'exerce son grand pouvoir que par délégation, un corps politique de 658 membres n'étant guère propre à gouverner, dans la véritable acception du mot. C'est le ministère, le cabinet, *Downing Street*, qui constitue le gouvernement proprement dit de l'Angleterre.

Le cabinet est un comité, choisi dans le sein du parlement par la majorité parlementaire, qui en laisse pourtant la nomination à la couronne. Ce cabinet, dépendant de la majorité, a attiré à lui presque toutes les affaires du conseil privé. Ainsi, tout le gouvernement a passé de la couronne au comité parlementaire, qui a pris la place du conseil privé.

Tous les membres du cabinet étant d'ailleurs conseillers privés, celui-ci est aussi un comité du conseil privé même.

Ce fut Charles Ier qui forma le plus ancien de ces comités, la junte, comme on l'appelait, entièrement composée de ses partisans dévoués. La dénomination de conseil de cabinet, pour ces délibérations intimes, date du même règne (*). Le long parlement, de son côté, demanda que tous les actes du roi fussent débattus en plein conseil privé. Plus tard Charles II, à son tour, tira du conseil privé, aussi uniquement en

(*) R. Jenery Shee, p. 532.

vue de favoriser l'absolutisme, un autre comité d'hommes dévoués, la cabale des Clifford, des Ashley, des Buckingham, des Arlington et des Lauderdale. L'acte de *Settlement* réintégra le conseil privé dans la plénitude de ses droits. Des hommes tels que lord Somers se prononcèrent, de la manière la plus décidée, contre tout gouvernement par le moyen d'un cabinet. « C'est une invention de mauvais ministres, » dit-il, « que la paix et la guerre, ainsi que d'autres affaires de la plus haute importance, puissent être résolues définitivement par une cabale, délibérant en secret, et ne passent par le conseil privé que pour la forme. Si cette mode-là se maintient, on ne saura jamais à qui s'en prendre des avis donnés. »

La clause respective de l'acte de *Settlement* n'en fut pas moins abrogée par une loi, sous la reine Anne, conséquence nécessaire du régime parlementaire, dès lors établi. Le parlement, voulant s'assurer l'exercice ou du moins le contrôle de toute autorité, ne pouvait souffrir à côté de lui un conseil de la couronne, que celle-ci était libre de composer, à son gré, d'hommes de tous les partis. Comme la volonté d'une assemblée délibérante ne se manifeste que par la déclaration de la majorité, la couronne se vit obligée de former d'éléments de cette majorité un gouvernement capable de mettre en pratique les principes dirigeants de la politique du parti dominant, en même temps que de pourvoir aux détails de l'administration courante. La conséquence de cette innovation, c'est la disparition de la responsabilité personnelle des ministres, mais seulement, bien entendu, pour les actes politiques du ministère. Le cabinet, n'ayant pas d'existence légalement définie, ne tient point de protocoles ou

procès-verbaux de ses délibérations. Le souverain n'assiste plus aux délibérations de ce conclave, non reconnu par la loi. Cependant l'usage du cabinet de délibérer sans le roi ne s'établit que sous George I[er], qui, comme on l'a déjà dit, ne comprenait pas l'anglais. Cè fait purement accidentel d'abord, comme tant d'autres, passa ensuite à l'état de règle constitutionnelle (1). Cependant les résultats des délibérations du cabinet sont communiqués au souverain.

Tant qu'un ministre du cabinet ne s'est pas compromis par sa signature, dans un acte du gouvernement, il n'encourt de fait aucune responsabilité par ses avis. Juste à l'époque où le droit du parlement de poursuivre des ministres coupables était reconnu de la manière la plus positive, le secret, dont purent s'envelopper les coupables, rendit ce droit illusoire. Assurément un lord chancelier, ayant apposé le grand sceau à une convention avec l'étranger, est responsable, si l'opinion de la chambre des communes condamne ce traité, comme préjudiciable ou déshonorant. Mais il ne s'ensuit nullement que le premier lord de la trésorerie et d'autres conseillers intimes de la couronne puissent, en matière de politique extérieure, être mis efficacement en accusation par la chambre, pour un acte dans lequel leur participation ne saurait être légalement prouvée (2). »

Il n'y a, légalement, de responsable, en pareil cas, que le conseil privé, ayant approuvé une dépêche que le lord chancelier aurait refusé de munir de son

(1) Lord Grey, *du Gouvernement parlementaire*, p. 10.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, III, 249. — Voir aussi Bowyer, 128.

sceau (1). Mais on ne saurait, de nos jours, rendre les ministres du cabinet responsables en leur qualité de membres du conseil privé ; car ils y siégent avec nombre de personnes entièrement étrangères à leurs mesures (2).

Ce n'est pas seulement la difficulté de découvrir les coupables, avec le secret dont s'enveloppe le cabinet, qui a rendu la responsabilité politique des ministres illusoire. Depuis 1688, deux partis au parlement se disputent le pouvoir. Avec la majorité dont il disposait, le parti gouvernant perd aussi le banc de la trésorerie, dont l'opposition s'empare alors. La perte du pouvoir n'est donc pas nécessairement la conséquence de fautes commises, mais toujours celle d'un changement de direction ou d'opinion qui s'opère au sein de la majorité parlementaire. L'antagonisme entre les deux partis s'est beaucoup adouci, depuis la Révolution ; leurs luttes, quelque vives qu'elles soient encore, ne vont plus jusqu'à des violences extrêmes. Certains grands principes de liberté sont reconnus par les deux partis, et, tant qu'il n'y a pas violation de ces principes, chacun des deux assure l'impunité à l'autre. Les votes de défiance ont remplacé les arrêts de mort ; la disgrâce temporaire du parlement impérial, le billot et la hache.

En 1742 encore, Robert Walpole était gravement menacé d'un *impeachment*. Mais, si la multitude hors de la chambre demandait du sang, déjà Pulteney, le principal adversaire de l'accusé, inclinait à la clémence et déclarait n'en pas vouloir à sa personne,

(1) Somers, *Traités*, XI, 276. Somers lui-même fut mis en accusation pour le fait de l'apposition d'un sceau à un acte en blanc.

(2) Bowyer, 128.



mais se contenter de son éloignement du pouvoir. On laissa tomber l'enquête déjà ordonnée ; Pulteney étant devenu lord Bath comme Walpole lord Orford, ils purent ainsi tous les deux inaugurer ensemble, à la chambre haute, la nouvelle et plus paisible ère des simples votes de défiance (1).

« Depuis la chute de Walpole, dit Macaulay, il est de pratique, sinon strictement conforme à la théorie de notre constitution, de regarder la perte de l'office et la désapprobation publique comme un châtiment suffisant pour des erreurs dans l'administration, non imputables à des faits personnels de corruption (2). »

Il importe cependant de bien faire observer que des actes pareils aux entreprises des ministres du temps des Stuarts, ne sont plus possibles en Angleterre, et que la grande charte ou la pétition des droits, ne pourrait plus y être violée impunément par des officiers de la couronne, quelque haut placés qu'ils fussent. S'agirait-il, par exemple, de la perception d'une taxe non votée. Eh bien ! le parlement ferait tout simplement mettre en prison, pour infraction de privilége, le percepteur. Tout Anglais connaissant le droit de son pays chasserait de sa maison, par la force au besoin,

(1) Mahon, III, 117, etc.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. I, sur l'*Histoire constitutionnelle* de Hallam. — Dans la préface à ses *Lettres*, Junius dit : « Nos ministres et magistrats ont peu à redouter le châtiment et peu de difficultés à craindre, outre le blâme de la presse et l'esprit de résistance qu'il excite chez le peuple. Tant que ce pouvoir de censure est maintenu, ministres et magistrats sont presque à tout moment obligés d'opter entre leur devoir et leur réputation. Ce dilemme constant n'opérera pas, sans doute, de prodiges dans leurs cœurs, mais il influera certainement sur leur conduite. Dans tous les cas, ce n'est pas le moment de laisser se relâcher encore le reste des faibles liens de discipline qui subsistent à leur égard.

les officiers du fisc qui voudraient le faire payer indûment, et les assignerait devant les tribunaux pour *trespass* (intrusion violente). Les juges de paix aussi, magistrats entièrement indépendants, poursuivraient ces officiers et les obligeraient à fournir des cautions de paix. Dans une plus haute sphère enfin, on verrait ressusciter les bills d'*attainder* et l'*impeachment*, contre les ministres ordonnateurs de pareils impôts. Partout où il s'agirait de la violation de droits des particuliers et du parlement, le principe de lord Brougham, que les ministres sont responsables non-seulement de la légalité, mais aussi de la constitutionnalité de leurs actes, deviendrait une vérité (1).

Il est au moins douteux que la mise en accusation de ministres par voie d'*impeachment* soit devenue complétement superflue, comme le prétend Bowyer (p. 126). Telle est cependant, il faut le dire, depuis longtemps, l'opinion de beaucoup d'Anglais. Ainsi Fox, que l'on avait vu si ardent pour la mise en accusation de Warren Hastings, appela le 13 avril 1806 un *impeachment* une grossière manœuvre. Toutefois, non la mise en accusation des ministres seulement, mais tout contrôle effectif des mesures politiques de certains ministères, a été supprimé par le gouvernement de parti. Le parlement, qui délègue son autorité aux ministres, peut les reprendre dans son giron, quand ils ne lui conviennent plus. Mais c'est là pour eux le *nec plus ultra* de la disgrâce.

Tant qu'un ministre dispose de la majorité de la chambre, elle le garantit contre tout blâme. Le ministre une fois renversé, les actes antérieurs de son

(1) Bowyer, 136.

administration sont, d'après la théorie de sir Robert Peel, noyés dans l'oubli : « car, » dit cet homme d'État, « il n'est pas d'usage parlementaire qu'un ministre, ayant une grande majorité à la chambre, et auquel toutes les archives de l'État sont ouvertes, cherche à s'en prévaloir pour la condamnation de la politique précédente de ses adversaires (1). »

Malgré la protection qu'assure aux ministres ce double jeu de la scène et des coulisses (*out and in-play*), et que leur accordent tous les partis, suivant la maxime charitable qu'il faut que tout le monde vive, ces ministres ne manquent jamais de parler de leur responsabilité; ils affectionnent notamment cette façon de parler, tout à fait vide de sens par le temps qui court (2), pour mieux garder le secret sur certaines affaires de leur ressort. Ainsi, dans les cas d'interpellations, sur des questions de politique extérieure par exemple, on entend souvent de leur bouche la déclaration « que leur responsabilité les empêche de faire des communications au parlement. » Le parlement est-il enfin renseigné et les ministres ont-ils à subir des attaques, comme dans le cas du livre bleu sur l'Afghanistan, ils vous disent alors qu'il y a folie à remuer les cendres de vieilles histoires!

Nous n'avons pas à discuter ici tout le bon et le mauvais de ce régime parlementaire. Bornons-nous à constater que ce fut ce régime qui permit à Walpole de réussir dans l'affermissement de la ligne hano-

(1) Voyez Hansard, *Débats du parlement*, chambre des communes, 1er mars 1843.

(2) Une autorité nous dit : La chambre veut enlever aux ministres leur responsabilité; mais cela ne reviendrait-il pas à déshabiller un homme nu? (*Revue du Samedi*, 23 mars 1861.)

vrienne, en Angleterre, résultat qu'on ne saurait priser assez, en vue des garanties qu'il offrait pour la liberté de la nation (1). Bien que le duc de Newcastle, duquel George II avait dit qu'il le croyait incapable d'être le chambellan du plus petit prince d'Allemagne, fût trente ans secrétaire d'État et premier lord de la trésorerie (2), cela n'empêcha pas le grand talent du premier Pitt, depuis lord Chatham, de se faire jour, même sous cet homme (3).

L'Angleterre, sous Pitt et son fils, devint non-seulement la première puissance maritime, mais le plus puissant empire du monde. Sous ce même régime parlementaire, l'Angleterre, malgré toutes les ombres et toutes les plaies de son état social, malgré son prolétariat, est restée une terre de prospérité matérielle et

(1) Robert Walpole n'entendait rien à la politique. Des dames l'invitant à une partie de jeu, il s'excusa en disant : « Le jeu et l'Europe sont deux choses que j'abandonne à mon frère Horace. » (*Œuvres* de Frédéric le Grand, p. 89.)

(2) Macaulay, *Essais* sur Walpole et Chatham, vol. II. — Les hommes d'État anglais sont assez généralement remarquables par leur verdeur physique et leur persistance extraordinaire. Ainsi, par exemple, lord Palmerston fut en 1807 déjà investi d'un office ministériel, en dehors du cabinet. Depuis 1830, il fit plusieurs fois partie de celui-ci, jusqu'à son avénement à la dignité de premier ministre, en 1855.

(3) Les hommes d'État anglais du dix-huitième siècle ne furent pas des astres du premier ordre, tels que Frédéric II ou Richelieu; ils portaient le cachet de la capacité éprouvée, plutôt que celui du génie. Mill, dans son *Histoire de l'Inde* (IV, 544, en note), dit au sujet de Fox et de ses contemporains : « Je ne suis point porté à beaucoup admirer Fox, ni dans les spéculations de son esprit, ni dans sa pratique d'homme d'État; mais, quand je le compare avec d'autres qui ont brillé chez nous dans la vie publique, je n'en vois aucun qui le dépasse, ni même l'égale peut-être. » — Les génies politiques du premier rang sont rares sous le régime aristocratique; ils le sont moins dans les États purement monarchiques, ou démocratiques.

de liberté civile. Mais, dans cette esquisse de l'état réel des rapports existants, il s'agit avant tout de répondre à cette question : jusqu'à quel point la direction politique de l'empire est-elle soumise à l'influence du peuple, jusqu'à quel point, à celle du parlement d'Angleterre?

Excepté en temps de crise, comme par exemple lors de la Révolution française, quand le parlement prête lui-même la main à des persécutions, le pouvoir ministériel est faible vis-à-vis de la liberté du peuple. Il est vrai qu'avec l'introduction du cabinet le pouvoir des secrétaires d'État s'est beaucoup accru (1), quoique, relativement à l'intérieur, il apparaisse toujours encore très-restreint, comparativement aux États du continent. Mais, pour ce qui concerne le département des affaires étrangères, il dépend bien du parlement de changer les dictateurs auxquels il a confié la direction de cette politique, mais la dictature elle-même survit à tous les changements de personnes. Le parlement britannique, comme toute grande assemblée, n'est pas très-apte à lever le voile de la diplomatie occulte, par la raison même qu'il est incapable de pénétrer les secrets et le détail des négociations. Dans tout autre département, la nation tient à être exactement informée des progrès de la législation. En ce qui touche les affaires extérieures, elle s'accommode de l'obscurité dans laquelle on la promène. Ce pernicieux système du mystère, dont on affirme constamment la nécessité, sans jamais la prouver, met à couvert l'impuissance des diplomates, faisant de l'Angleterre, s'il fallait en croire les Anglais, la dupe des artifices, même souvent,

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, vol. III, 253.

sans qu'elle s'en doute, l'agente de la tyrannie de l'étranger, et, ce qu'il y a de pis peut-être et nous paraît plus vrai, y habitue le peuple à considérer les lois internationales comme des arrangements auxquels il n'a aucune part, et dans lesquels sa responsabilité morale ne saurait par conséquent être engagée (1).

Le 19 mars 1861, M. Horsman se plaignit, à la chambre des communes, des allures mystérieuses de la diplomatie, et notamment de ce que tant d'affaires d'État étaient traitées par voie de correspondance privée. Or que résulte-t-il de cette ignorance du parlement en matière de politique extérieure? D'une part, on s'y chamaille pour un penny d'impôt, pendant que, de l'autre, la diplomatie forge ses plans, qui peuvent avoir pour conséquence l'effusion du sang à flots et l'épuisement des contribuables. Pendant que, dans la paroisse, on commet une ladrerie pour économiser six pence, les communes se trouvant, elles, en présence de faits accomplis pendant les vacances de la législature, sont finalement obligées de voter, sans avoir même le temps de la réflexion, dix millions sterling pour telle ou telle équipée (2).

La guerre de 1857 avec la Perse fut déclarée, commencée et terminée, sans que le parlement en fût informé le moins du monde, ni appelé à donner son assentiment à aucune des mesures qu'elle entraîna. Les ministres s'excusèrent en disant qu'ils n'avaient fait qu'exercer la prérogative de la couronne (3). Mais, comme la couronne, en Angleterre, n'a plus aucun droit à l'exercice d'un gouvernement personnel, sa préroga-

(1) Cox, *la Communauté britannique*, 499.
(2) Bucher, 49.
(3) *Annual Register* de 1857, p. 142.

tive, dans ce cas, ne peut être que synonyme de la dictature du cabinet.

C'est une pauvre fiche de consolation, pour un Anglais, de prétendre qu'il n'est impuissant à contrôler le gouvernement que dans la conduite des affaires extérieures. Est-il besoin d'insister sur l'importance de ces affaires pour un empire dans lequel le soleil ne se couche jamais et qui, en Asie seulement, compte plus de cent quatre-vingt millions de sujets? Manchester et Birmingham n'ont-ils pas cruellement éprouvé les conséquences de l'insurrection de l'Inde, et croit-on avoir gagné quelque chose en transférant également au cabinet, comité parlementaire, l'administration directe de l'Inde?

L'acte du 2 août 1858 (de la XXI-XXII[e] année du règne de Victoria, chapitre 106) a chargé du gouvernement de cette vaste contrée un ministère spécialement créé pour l'Inde (voir livre III, chapitre IV) et confié à un cinquième secrétaire d'État, aujourd'hui maître absolu de l'Inde, le conseil qui l'assiste n'étant qu'un zéro. La restriction légale portant que tout ordre de guerre doit être soumis au parlement dans les trois mois et, s'il coïncide avec les vacances de celui-ci, dans le premier mois de la session suivante, n'est qu'une plaisanterie. Quant aux principes généraux de l'administration, la nouvelle loi n'y a presque rien changé.

Le président du *board of control,* maintenant supprimé, était précédemment déjà, dans toutes les questions importantes, le véritable et souverain arbitre des destinées de l'Inde (1), les assesseurs du département

(1) Extraits des papiers de lord Metcalfe, édités par John William Kaye, Londres, 1855, p. 164. — M. Roebuck, dans le *meeting* pour

des Indes orientales ne figurant à ses côtés que comme des comparses. Depuis le bill de Pitt, les directeurs de la compagnie n'avaient conservé de fait, nous ne disons pas en droit, que le détail de l'administration.

« Mon cher général, » écrivait sir John Hobhouse à sir W. Napier, « votre frère semble ignorer que le comité secret de la Compagnie, c'est par le fait le président du *board* de contrôle et que, s'il se sent blessé par un acte du comité, c'est moi qui en suis responsable. C'est moi qui ai écrit la seconde dépêche des directeurs de la Compagnie, celle dont il croit avoir tant à se plaindre (1). »

Tandis que la Compagnie ne faisait avancer ses employés que d'après l'ancienneté, le *board* de contrôle, dans ses propres nominations et promotions, se conformait déjà au système du patronage parlementaire (2). Le choix des plus hauts fonctionnaires, pouvant faire le plus de mal, était déterminé par les considérations ministérielles de l'intérêt de parti. Commettaient-ils des fautes, le parti était là pour étouffer l'affaire (3). Tant que le gouvernement de l'Inde fut indépendant du ministère, celui-ci pouvait espérer d'acquérir de la popularité en découvrant les vices de l'administration aux Indes orientales. Les ministres avaient alors intérêt à provoquer des enquêtes, il y avait le contrôle du parlement, et, quand on péchait, c'était par excès de zèle (4). Mais, depuis l'époque du bill de Pitt,

la réforme du régime des Indes orientales, tenu le 17 décembre 1857.

(1) *Vie de Sir C. J. Napier*, vol. IV, 57.

(2) Mill, *Histoire de l'Inde*, IV, 557.

(3) *Ibid.*, 569.

(4) *Ibid.*, 570.

aucune enquête parlementaire n'eut plus lieu (1).

La cour des directeurs de la compagnie tomba de plus en plus dans la condition d'une petite clique de bénéficiaires sans autorité, dont les ministres se servaient, dans l'occasion, comme d'instruments (2). C'est ainsi que, sous le dernier système, le ministère des affaires étrangères et le *board* de contrôle enveloppèrent l'empire de la Compagnie des Indes orientales dans des guerres périlleuses et dispendieuses. La guerre de 1839, contre les Afghans, eut lieu sans l'assentiment de la compagnie. Aussi la politique du gouvernement fut-elle, dans cette circonstance, expressément condamnée par la cour des directeurs. Le budget de l'Angleterre et celui de la compagnie n'en restèrent pas moins grevés des charges occasionnées par cette ruineuse entreprise, dont personne ne se doutait au parlement, lorsqu'elle fut commencée (3).

« Je ne puis, » écrivait lord Metcalfe, le 29 juin 1820 (4), « me figurer, dans les affaires de l'Inde, un changement qui ne fût de mal en pis.» Le même homme d'État prévoyait, dans l'éventualité de la suppression de la compagnie et de la translation complète du gouvernement de l'Inde à la couronne, la translation effective de celui-ci à la majorité parlementaire. « Si les choses en venaient là, » disait-il, « on ne pourrait plus répondre, ultérieurement, pour dix ans du maintien de la domination anglaise dans cette

(1) Mill, *Histoire de l'Inde*, IV, 571.

(2) *Ibid.*, 573. — Kaye, *Administration de la Compagnie des Indes orientales*, 1853, p. 131.

(3) Le colonel Sykes à la chambre des communes, séance du 19 mars 1861.

(4) *Extraits des papiers de lord Metcalfe*, p. 150.

contrée (1) ». La terrible révolte de 1857 souleva dans la presse anglaise un *tolle* général contre l'impuissante compagnie. Leadenhall-Street fournit le bouc émissaire et l'on immola la corporation d'India-House au courroux de la nation. Disraeli eut beau déclarer, dans la *Press* du 5 septembre 1857, que les vrais coupables étaient dans Downing-Street. Mais, après le déménagement qui s'ensuivit dans Downing-Street, Disraeli lui-même prêta comme ministre la main à l'exécution de la compagnie.

Par le nouvel acte, tout le patronage de l'Inde, jusque dans les moindres branches, a passé au cabinet, et la dernière ombre du pouvoir de la compagnie s'est évanouie. C'est le secrétaire d'État pour l'Inde qui est maintenant responsable, vis-à-vis du parlement. Cela n'a fait qu'ajouter à ce que le système antérieur avait de défectueux. Le contrôle du parlement, celui-ci fût-il animé des meilleures intentions et ses membres ne fussent-ils pas des hommes de parti, est naturellement un vain mot. Que peuvent entendre aux rapports si difficiles et si compliqués de la situation de l'Inde tous ces directeurs de chemins de fer, ces avocats et ces squires de campagne? Il faut donc que le parlement, dans les questions relatives à l'Inde, se mette en quête, puis à la remorque de guides. Ces guides, il les trouve ou dans les ministres, ou dans les organes de l'opinion publique renseignés jour par jour et tou-

(1) Metcalfe, p. 150-164. — « Il suffirait, dit-il ailleurs, d'une seule tempête pour nous emporter, car nous n'avons point de racines dans l'Inde. Les indigènes les mieux disposés sont indifférents à tout changement de régime, et, dans les provinces du nord-ouest, il n'est peut-être pas un individu qui n'attende un avantage pour lui d'un pareil changement.» (P. 143.) — « Notre position est si précaire qu'une légère méprise peut amener notre expulsion, et qui sait si nous ne

jours prêts avec leurs conseils, dans le *Times*, cet infatigable discuteur, par exemple. Le conseil, formé de gens d'expérience, presque tous les hommes connaissant parfaitement l'Inde, tels que Sykes, Lawrence, Outram, Ellenborough, Dalhousie et Canning, s'opposèrent au bill tendant à la fusion des troupes européennes de l'ancienne compagnie avec l'armée anglaise. Mais le *Times* était pour cette fusion et la loi fut votée, contrairement à l'avis de presque tous les hommes compétents (1). Si le parlement, avec la meilleure volonté du monde, ne pourrait, sans présomption, se flatter d'être en état de rien empêcher de mauvais dans l'Inde, il peut, par la pression qu'il exerce sur les ministres, y faire pourtant beaucoup de mal, et il y en a déjà causé beaucoup. Souvent le fanatisme religieux a trouvé, dans le parlement, des organes qui ont poussé le gouvernement à favoriser le prosélytisme dans une mauvaise direction (2). Depuis la sanglante

serons pas poussés à des fautes par les événements mêmes? Le plus fâcheux de cette situation précaire, c'est que notre puissance ne repose pas sur une force réelle, mais uniquement sur un prestige... Les empires vieillissent, déclinent et périssent. On ne saurait guère appeler vieux notre empire dans l'Inde; cependant il ne paraît pas destiné à vivre longtemps. » (P. 161.)

(1) *Mémorial du parlement*, 1860; vol. III, 154, 175, 210, 211.

(2) Les *minutes of evidence* de 1833 peuvent donner une idée du danger qu'offre le système des missions, tel qu'il se pratiquait alors. Quelques fanatiques prêchèrent publiquement, jusque dans Bénarès (la ville sainte des Hindous), contre les fausses religions. Avec raison, des hommes tels que lord Teignmouth, lord Munro, le colonel Malcolm, s'étaient, en 1813, opposés à l'admission, sans condition aucune, des Européens en général et des missionnaires en particulier dans l'Inde. (Wilson, *Histoire de l'Inde*, I, 513.) Le nombre des néophytes baptisés, d'après les rapports des missionnaires eux-mêmes (*Proceedings of church missionary Society*), est insignifiant. Dans le Pendjab, il n'y a eu, de 1856 à 1857, d'après ces rapports, que cinquante-quatre conversions, dont vingt-cinq d'adultes,

répression de la révolte de 1857, l'animosité des Anglais contre les indigènes, s'étant naturellement accrue, menace d'amener des complications nouvelles. Jusqu'à présent, le gouvernement britannique a eu la sagesse de résister à des suggestions comme celle de soustraire complétement les Européens et les Américains, dans l'Inde, à toute juridiction d'indigènes (1), ce qui, vu le petit nombre des juges européens qui y fonctionnent, équivaudrait souvent à l'impunité complète pour les privilégiés. Mais l'insuffisance de la dictature d'un cabinet dont le personnel change sans cesse, avec le mouvement des partis qu'il représente, pour les affaires de l'Inde, c'est-à-dire pour 180 millions de sujets britanniques, l'impossibilité pour le parlement, d'après la nature des choses, de contrôler ce régime, voilà des faits constants, que ne peut se dissimuler le partisan même le plus enthousiaste des formes actuelles du gouvernement britannique. « Au point de vue de mes idées sur la grandeur, » disait lord Chatham, « je regarde les affaires de l'Inde comme la plus grande de toutes nos tâches. » Ces paroles sont encore bien plus vraies aujourd'hui. La position de l'Angleterre dans le monde ne dépend-elle pas essentiellement du maintien de sa domination dans l'Inde?

Connaissant la position du cabinet, ses fonctions et sa responsabilité, nous passons à la manière dont il se forme et aux modalités de sa composition. Un minis-

à Umritsir; vingt et une à Kangra; aucune à Moultan; mais quelques-unes à Peshawer. Le 12 juin 1857, lord Ellenborough dit à la chambre haute : Si les Anglais étaient chassés de l'Inde, les convertis sincères restant dans le pays ne feraient peut-être pas la douzaine.

(1) *Times*, 24 novembre 1859.

tère vient-il à tomber, la reine appelle ordinairement auprès d'elle, sur l'avis du Premier qui se retire, le chef de l'opposition. Celui-ci se charge, en général, dans ce cas, de former lui-même le nouveau cabinet, dans lequel il prend, habituellement, la place de premier lord de la trésorerie ou premier ministre. C'est par le premier lord de la trésorerie que le ministère entre en communication avec la reine. Voici la succession des ministres qui ont été à la tête de la trésorerie, depuis l'avénement de Guillaume IV :

1830. Le comte de Grey.
1834. Le vicomte Melbourne.
— Le duc de Wellington.
— Sir Robert Peel.
1835. Le vicomte Melbourne.
1841. Sir Robert Peel.
1846. Lord John Russell.
1852. Le comte de Derby.
— Le comte d'Aberdeen.
1855. Le vicomte Palmerston.
1858. Le comte de Derby.
1859. Le vicomte Palmerston.

Le cabinet comprend actuellement, avec le Premier, le lord chancelier, le chancelier de l'échiquier, les cinq secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères, des colonies, de la guerre et de l'Inde, le lord président du conseil privé, le premier lord de l'amirauté, le président du *board of trade*, le président du département de l'assistance des pauvres, le lord du sceau privé, le directeur général des postes et le chancelier du duché de Lancastre (1). Le payeur (*paymaster*) général et le secrétaire principal (*chief secretary*) d'Irlande appartiennent aussi, parfois,

(1) Almanach de Gotha pour 1864, p. 566.

au cabinet. Le généralissime (*commander in chief*) des troupes en était également membre jusqu'en 1846. En général, chaque changement de ministère entraîne la retraite et le renouvellement de soixante fonctionnaires, qui sont, outre les ministres déjà nommés, les trois *junior lords* et les deux secrétaires de la trésorerie, les *junior lords* de l'amirauté, le secrétaire du département des pauvres, l'attorney général, le solliciteur général, le juge avocat général, le lord-lieutenant d'Irlande, le lord-avocat et le solliciteur général pour l'Écosse, enfin les titulaires de toutes les hautes charges de cour.

Cependant, le cercle du cabinet peut être élargi ou rétréci, au gré du chef de parti qui se charge de le composer. En 1834, le duc de Wellington cumulait, dans sa personne, avec les fonctions de premier lord de la trésorerie la charge de tous les secrétariats d'État. Le lord chancelier, Lyndhurst, était son seul collègue (1).

Dans le cabinet Aberdeen, lord John Russell et lord Lansdowne n'étaient que ministres sans portefeuilles. Le directeur général des postes, le chancelier du duché de Lancastre, le président du *board of trade*, celui du *poor-law-board*, ne faisaient point partie du dernier cabinet, tandis que, dans le ministère actuel, les chefs de ces départements sont membres du cabinet. Tous les membres de celui-ci sont conseillers privés et prêtent serment comme tels.

Chaque ministère est une association d'hommes d'État qui se sont entendus sur les questions du jour, avec la perspective de trouver, à la chambre des com-

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 123.

munes, un appui suffisant pour la réalisation de leur programme. Chaque ministre, sans préjudice de cette communauté de vues, est indépendant dans le cercle d'affaires de son ressort particulier (1). Avec la décadence de l'organisation des partis, les questions dites ouvertes, sur lesquelles chaque membre du ministère peut avoir des opinions réservées, ont gagné beaucoup en faveur.

Lord Brougham blâme cette mode dans les termes les plus vifs (2) :

« C'est renoncer, dit-il, à remplir les devoirs du gouvernement, en retenant les avantages et les agréments du pouvoir. C'est précisément sur les questions les plus importantes que, de tous les Anglais, les ministres seuls n'ont pas d'opinion faite, uniquement parce qu'ils aiment mieux reculer devant leur devoir que de lâcher leur portefeuille. »

Bien que le premier lord de la trésorerie soit généralement premier ministre en titre, il ne l'est cependant de fait que lorsqu'il siége à la chambre des communes, comme actuellement lord Palmerston. Car le *leader* de la chambre des communes seul est, en réalité, le ministre dirigeant : ainsi lord John Russell, dans les ministères Grey et Melbourne, et M. Disraeli, comme chancelier de l'échiquier, sous lord Derby.

Un ministère se retire ou cherche à obtenir de la couronne un ordre de dissolution, lorsqu'il ne peut réunir la majorité des voix à la chambre, sur des questions importantes. Quelquefois, cependant, même des questions très-importantes ne sont pas envisagées comme des questions de cabinet.

(1) Macaulay, *Histoire*, VII, 247.
(2) *Constitution*, 64.

Ainsi, en 1719, le ministère ne se retira pas, bien que la loi présentée par lui, sur la pairie, eût été rejetée avec deux cent soixante-neuf voix contre cent soixante dix-sept. En 1742 Walpole essaya, vainement, il est vrai, de gouverner avec une seule voix de majorité. Pitt, qui avait, en 1784, le roi et le pays pour lui, brava cinq résolutions de la chambre des communes, qui passèrent d'abord avec une majorité de cent soixante voix. La chambre des communes déclara inconstitutionnel le maintien d'un ministre qui n'avait pas sa confiance et demanda, par des adresses réitérées, à la couronne de le renvoyer; mais ce fut en vain. Puis, du 12 janvier au 1 mars, l'opposition se trouva réduite de cent soixante voix à une seule, par les moyens que l'on sait, il est vrai (1).

La dissolution du parlement, en 1841, amena à Westminster une formidable majorité hostile au cabinet Melbourne. Lors de la discussion de l'adresse, un amendement de l'opposition fut adopté, à la chambre haute avec soixante douze, et à la chambre des communes avec quatre-vingt onze voix de majorité. Bien que les membres de l'ancien cabinet fussent personnellement agréables à la reine, elle déclara que, « toujours pleine d'égards pour l'avis du parlement, elle allait immédiatement s'appliquer à la formation d'un nouveau ministère. »

Dans l'état de désorganisation auquel sont arrivés de nos jours les anciens partis, il est devenu commun de voir des ministères continuant à gouverner, de défaite en défaite, jusqu'à ce qu'un vote de défiance direct les élimine de leurs charges. C'est ainsi qu'en 1851

(1) Anstey, 295.

le cabinet Russell se trouva presque constamment en minorité. Il résigna, enfin, à la suite d'une motion de Locke-King sur la réforme électorale; mais, un nouveau ministère n'ayant pu se constituer, on rétablit encore pour quelque temps l'ancienne administration, jusqu'à ce qu'en 1852 lord Palmerston la renversa, avec l'aide des tories. L'administration de lord Derby, de 1858 à 1859, ne se soutint aussi qu'avec des minorités. Elle provoqua la dissolution du parlement et fut ensuite renvoyée par la nouvelle chambre des communes, non que ses actes lui déplussent, car le cabinet s'était complétement accommodé aux exigences de la majorité, mais parce que les ministres personnellement, n'étant point du parti de celle-ci, ne lui convenaient pas. Le cabinet actuel non plus ne dispose d'une majorité sûre et active (*working majority*) comme celle qu'avait fini par avoir Peel. Il est même douteux qu'aucun gouvernement parvienne à en reconstituer une semblable, tant que la décomposition des partis, en Angleterre, suivra son cours. C'est, à beaucoup d'égards, la désorganisation de l'ancien régime parlementaire.

CHAPITRE XII.

LES PARTIS ET L'OPINION PUBLIQUE.

Bon et mauvais côté de l'influence de parti. — La nation entière animée d'esprit de parti. — Procès de la reine Caroline. — Procès de Walpole. — Cavaliers et têtes rondes. — *Addressers* et *abhorrers*. — Whigs et Tories. — Différence de principes entre ces deux partis. — Déviations observées dans leur antagonisme. — Les Jacobites se font démocrates. — Forces du bord de la maison de Hanovre. — Whigs républicains. — Opposition contre Walpole. — Les partis de 1762 à 1789. — Prépondérance

des tories depuis cette dernière époque. — Les whigs et le bill de réforme. — Les tories partisans de la politique des puritains. — Sir Robert Peel. — Protectionistes. — Peelites. — Whigs du bord de lord Palmerston. — Grands seigneurs radicaux. — Partisans des idées de Bentham. — M. Hume et sa petite charte. — Parti de Manchester. — La brigade irlandaise. — Les chartistes. — L'opinion publique. — Besoin de renseignement. — L'influence de la presse sur l'opinion publique réagissant à son tour sur la presse. — Le *Times*. — Son attitude lors de la discussion de la nouvelle loi sur les pauvres. — Sa grande puissance. — Le parlementarisme compromis par l'opinion publique.

Une des conséquences du gouvernement parlementaire, c'est, dans les partis existants, la formation de groupes serrés qui se disputent la possession du banc de la trésorerie. Avant le trouble que le bill de réforme apporta dans l'harmonie du parlementarisme, les deux grands partis des whigs et des tories y comptaient seuls. On a beaucoup discuté sur la valeur comme sur les inconvénients de cette organisation en partis. Il est certain que le régime parlementaire a besoin de partis fortement organisés. A ce point de vue, Burke, lord John Russell et lord Brougham ont eu raison de se prononcer pour le système du gouvernement de parti (1). On ne saurait pourtant, d'autre part, nier les défauts de ce mode de gouvernement, que Cox a si bien fait ressortir, en disant (p. 123) que sous ce régime on était arrivé à regarder comme tout naturel que la retraite du ministre des finances le plus capable et du plus savant lord chancelier accompagnât toujours celle d'un secrétaire d'État de l'intérieur ou des colonies inhabile et d'un directeur général des postes incapable, et que le rôle du parlement fût abaissé à celui d'une cour d'enregistrément des mesures du cabinet. Lord Brougham lui-même, qui accepte le gouvernement de parti, avec un certain

(1) Cox, 122.

air de résignation, comme une nécessité, ne ménage pas les couleurs, quand il vient à en dépeindre les conséquences. « Le gibier, » dit-il, « qu'immole l'esprit de parti, ce sont les principes les plus nobles. On trompe le peuple, et ses maîtres aristocratiques lui prêtent leurs propres opinions (1). Le peuple est ainsi réduit à n'être lui-même que le jouet et l'instrument de l'aristocratie (2). »

L'esprit de parti a gagné toute la nation anglaise, dans laquelle il se manifeste par l'engouement pour certaines mesures ou certaines personnes, et souvent pour les unes et les autres en même temps. L'esprit de parti est toujours en éveil. Tel qui se pique d'être un homme indépendant prouve, par la vivacité même de ses déclamations contre les partis, que cet esprit a tellement passé dans le sang des Anglais, qu'il déteint même sur ceux qui voudraient rester neutres. L'esprit de parti fausse les jugements, empêche de considérer l'état réel des choses, fait rompre d'anciennes relations, et rapproche les éléments les plus hétérogènes, dans la circonstance. Le *Times* dit, avec beaucoup de justesse, en 1854 : « Si le hasard avait voulu qu'en 1848 les whigs ne fussent pas au pouvoir, on aurait vu lord John Russell haranguer la multitude excitée à Penenden Heath et M. Tuffnell casser des vitres à Trafalgar-Square. » « Y a-t-il, » dit lord Brougham (3), « personne d'assez aveugle pour s'imaginer que Burke et Fox, s'ils avaient été ministres de George III, eussent résigné plutôt que de tenter la soumission des provinces d'Amérique ? » Non, avait

(1) Brougham, *Const.*, 381.
(2) *Ibid.*, 382.
(3) *Ibid.*, 375.

déjà fait observer Junius, « Pitt et lord Camden devaient être les avocats des droits de l'Amérique du Nord, parce qu'ils étaient dans l'opposition. »

L'esprit de parti s'empare de toutes les occasions qu'il peut saisir. C'est ainsi que les whigs essayèrent de se faire du procès de la reine Caroline un marchepied, pour arriver au pouvoir. Cobbet, le démagogue, de son côté, travaillait pour la reine dans l'intérêt des radicaux, afin de rendre impossible tout compromis entre elle et le roi, ce qui lui réussit (1). George IV étant encore prince de Galles et whig, Eldon, Percival et Canning étaient les amis de la princesse; mais, quand ils virent que le régent laissait les tories au ministère, Eldon et Percival la renièrent (2). A l'époque où lord Melbourne était premier ministre, certains tories exclusifs, afin de le faire sauter, poussèrent le mari de mistress Norton à le poursuivre en dommages et intérêts, pour de prétendues relations d'adultère avec elle (3). Dans le procès contre Walpole, Pitt présenta entre autres la motion d'un bill tendant à faire indemniser, c'est-à-dire récompenser tous les témoins qui déposeraient contre le ministre, et ce bill fut même adopté par la chambre des communes, mais rejeté ensuite par la chambre haute (4).

Encore aujourd'hui, les alliances de famille des whigs et des tories exercent ordinairement l'influence principale, en politique, sur la scène comme dans les coulisses, bien qu'aujourd'hui ces partis représentent beaucoup moins des principes que des personnes.

(1) Cobbet, *Histoire de George IV*, §§ 425, 428, 454.

(2) Brougham, *Hommes d'État*, II, George IV.

(3) Lettre de Mtrs Norton à la reine, 65, 66.

(4) Macaulay, *Essais*, vol. II. Le comte de Chatham.

Cependant ces personnes peuvent redevenir, dans l'occasion, les défenseurs et représentants de principes attaqués ou repoussés par le parti contraire.

Cavaliers et têtes rondes, voilà quelle avait été. tout d'abord, la distinction entre les partis, à l'époque du long parlement et de la guerre civile. Au temps du bill d'exclusion, on ne parla plus que d'*addressers* ou pétitionnaires, partisans dudit bill, et d'*abhorrers*, royalistes opposés à ce bill, qu'ils combattaient à outrance (1). Mais, bientôt, les deux partis échangèrent ces dénominations contre les sobriquets (*nicknames*) classiques de whig et tory (2). *Whig*, dans le jargon des covenanters écossais, signifiait un mélange de lait aigre et d'eau, dont ils faisaient leur boisson en voyage ; *tory* était le nom d'un brigand irlandais, détroussant tout le monde, sous prétexte de servir la cause royale (3). « Whig et Tory, » dit un auteur anglais, «étaient deux bonnes désignations, simples et utiles. Ce n'étaient que des noms et des noms honorablement acquis, les partis ne les ayant pas volés, mais reçus de leurs adversaires (4). » Il n'y a pas, dans les temps calmes, où la modération prévaut, de distinction fondamentale bien arrêtée entre les principes politiques de ces partis. C'est à certaines époques seulement que, les alliances de familles prenant couleur, dans certaines brûlantes questions du jour, l'antagonisme personnel entre les gouvernants et les hommes convoitant le pouvoir prenait également le caractère d'un antagonisme de principes (5).

(1) Disraeli aîné, *Curiosités de la littérature*, III, 99.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle*, II, 593.

(3) Disraeli aîné, *loco citato*.

(4) Urquhart, *Mots familiers*, p. 130.

(5) Lord Brougham (*Constit.*, 373) dit: « L'histoire du mouvement

Suivant Mahon (1), la différence entre les whigs et les tories consisterait en ce que ceux-ci redouteraient surtout les débordements du peuple, ceux-là, les empiétements du pouvoir royal. Aujourd'hui nulle crainte pareille n'existe certainement plus chez les whigs; d'ailleurs, on n'a également eu, au siècle dernier, que trop d'exemples de tories démagogues, de même que, dans le nôtre, on en a souvent vu s'appuyer sur l'intérêt des classes laborieuses. Hallam est tombé plus juste dans la distinction qu'il établit, par la raison même qu'elle est conçue dans un sens négatif (2). Selon lui, le tory n'est pas plus un absolutiste que le whig n'est un républicain; mais, tandis qu'aux yeux du premier la constitution est comme immuable et sacrée, le second est disposé à y admettre toute espèce de changements, dans l'intérêt public. On s'est habitué à parler du parti whig comme d'une fraction de l'aristocratie. Sans doute, la majorité de l'aristocratie, depuis la Révolution jusqu'à la mort de George II, était de ce parti. Mais il y a lieu de distinguer ici entre le parti même et les principes (3). Dans leurs principes, en effet, les whigs ont été souvent très-radicaux et au dix-huitième siècle même républi-

des partis, en Angleterre, n'est au fond qu'une histoire de grands personnages et de puissantes familles, défendant leur pouvoir et leur position contre une minorité d'opposants, juste comme sous les Plantagenets, les Tudors et les Stuarts. Rien n'est plus faux que la manie d'attribuer un fondement de principes à toutes ces luttes.» Cela s'applique parfaitement aux principales phases du régime parlementaire depuis 1745.

(1) *Histoire*, I, 7.

(2) *Histoire constitutionnelle*, III, 269.

(3) *Ibid.*, 271. — Si les désignations de parti ne peuvent plus aujourd'hui s'appliquer aux partis, elles caractérisent encore souvent très-bien les individus. (*Ibid.*, 273.)

cains; mais, dans le partage du butin parlementaire, ils se sont toujours montrés bien plus exclusifs que les tories. Pendant que les whigs, au pouvoir sous Guillaume III, y apprenaient la modération, les tories, se trouvant dans l'opposition, s'habituaient à parler le langage de la liberté. L'opposition que Jacques II rencontra, lors de ses actes les plus néfastes, était beaucoup plus respectueuse que celle qu'eut à subir Guillaume III, aux jours de sa puissance, non-seulement de la part des jacobites, mais de ses propres serviteurs. Rien ne prouve mieux le détraquement des principes antérieurs des partis, à cette époque, sous Anne et sous George I, que les votes des whigs pour les parlements septennaux et des tories pour les parlements triennaux, des whigs pour les droits protecteurs et des tories pour la liberté du commerce, des premiers pour les armées permanentes, des seconds contre celles-ci et pour le maintien de la milice. Les whigs étaient les plus ardents adversaires du papisme (*no poperymen*), tandis que les tories n'avaient pas d'objection contre une alliance avec des catholiques jacobites (1). Enfin, les tories étaient pour toutes les économies possibles et contre les bourgs-pourris (2), alors pour la plupart entre les mains de grands seigneurs whigs. Des tories modérés, sous Guillaume III et la reine Anne, se rallièrent à la Révolution, sans renoncer à leur théorie de l'obéissance passive, en établissant qu'aucune résistance au pouvoir n'avait été faite en 1688. Sous la reine Anne, un ecclésiastique, Sacheverell, fut décrété d'accusation, par voie d'*impeachment*, pour des thèses pareilles.

(1) Schlosser, III, 333.

(2) Macaulay, *Essais*, vol. II, sur James Mackintosh.

Les commissaires (*managers*) de la chambre des communes établirent qu'il y avait eu bien réellement de la résistance alors. Le défenseur tory de l'accusé déclara que la résistance au pouvoir suprême était certainement illégale, mais que le suprême pouvoir, en Angleterre, c'était le parlement, non le souverain, et qu'il n'y avait pas eu, en 1688, de résistance à la volonté du parlement (1). De même, en 1788, les whigs, sous Fox et Shéridan, défendirent les droits du prince de Galles à la régence; William Pitt, le chef ultérieur des tories, le champion conservateur des droits des corporations, défendit le pouvoir absolu du parlement de choisir seul le régent, sans l'assentiment du roi à la loi de régence.

Après la chute de Marlborough, la chambre haute avait persisté dans le whiggisme; la chambre des communes était imbue d'un torysme inflexible, presque de jacobitisme. Les jacobites ou partisans des Stuarts tinrent toujours un langage très-démocratique, au parlement et dans la presse. Johnson, qui était des leurs, déclame dans son dictionnaire, comme un véritable républicain, contre *les pensionnaires, les fonctionnaires, les armées, le budget, les impôts, l'excise.* Tous les jacobites faisaient de l'opposition à l'exercice de la prérogative royale. Ils étaient bien pour la couronne, mais pour la couronne sur la tête de qui de droit (2). Cependant leur opposition démocratique avait une portée plus profonde, en ce qu'ils défendaient, à titre de conservateurs, les restes de l'ancienne liberté commune contre le pouvoir de l'oli-

(1) Hallam, *Histoire constitutionnelle,* III, 281. — Sacheverell ne fut condamné qu'à une peine légère.

(2) Hallam, *Histoire constitutionnelle,* III, 273.

garchie, toujours croissant dans la commune et dans l'État. On appelait tories hanovriens, pour les distinguer des jacobites, ceux des tories qui s'étaient ralliés à la maison de Hanovre.

Au parti tory appartenait, sous les deux premiers Georges, le gros des squires de campagne et des fermiers. Les whigs avaient pour eux la plupart des grandes familles et la classe moyenne intelligente (1). Depuis 1767, tous les tories ont été gagnés à la dynastie hanovrienne, par la glorieuse administration de Pitt notamment. En général, les tories représentent surtout les intérêts de la propriété foncière, les whigs plutôt ceux des villes et du capital (*landed and moneyed interests*).

Les mémoires d'Horace Walpole (2) permettent de juger de la tiédeur du sentiment monarchique chez les grands seigneurs du parti whig, au dix-huitième siècle. Il y fait lui-même l'apologie du calme républicain, qui s'accommode parfaitement de voir le fantôme d'une monarchie, semblable au spectre de Banquo, occuper le trône vide, pour que l'ambitieux, le meurtrier, le tyran n'y aspire, approuvant ainsi l'usage du nom de la royauté, mais en excluant la chose! Avec cela, le fantôme d'une république inspirait si peu d'effroi que les deux premiers Georges préféraient, non sans raison, un républicain à un homme exaltant leur prérogative outre mesure, au tory, au

(1) Lettre de Bolingbroke à sir William Windham; Londres, 1753, p. 20.

(2) I, 121. — Il ne faut pas confondre Horace Walpole, fils de Robert Walpole, comte d'Orford, titre dont il hérita, avec son oncle mentionné dans la note 1 de la page 413; ni le comte d'Orford avec le comte d'Oxford (Robert Harley), premier ministre des tories, sous la reine Anne. (*Observation du traducteur.*)

sceptique, quant à la légitimité de leur pouvoir (1). Horace Walpole lui-même, malgré les sentiments qu'on lui connaissait, remplit de hautes charges dans l'État, bien que l'on sût généralement qu'il avait la sentence de mort de Charles Ier, avec l'inscription *Major Charta,* suspendue au-dessus de son lit. Un autre grand seigneur whig, lord Strange, alla jusqu'à soutenir au parlement, en 1763, que le droit du parlement et du peuple de juger le roi avait son principe dans la constitution (2). Les tories, éloignés de toute influence sur le gouvernement pendant soixante-dix ans, prirent leur revanche en se faisant, dans leur isolement politique, les défenseurs de tous les préjugés populaires. A leurs yeux, tous les capitalistes étaient des juifs; ils faisaient opposition à la naturalisation de ceux-ci et tonnaient contre l'introduction du calendrier grégorien (3).

Le noyau de l'opposition contre Robert Walpole était formé surtout de jacobites, de tories modérés, de whigs dits patriotes, que leurs ennemis appelaient des chasseurs de places, et des jeunes whigs (*the boys*), qui avaient des tendances républicaines très-prononcées. Après la chute de Walpole, les deux extrêmes des whigs et des tories se rencontrèrent dans la demande de la nomination des officiers supérieurs par le parlement, de la suppression de l'armée permanente et de

(1) Macaulay, *loco citato.* — Rien n'était plus mal vu à la cour que la doctrine de la royauté du droit divin et ses champions.

(2) Walpole, III, 118.

(3) Nous renvoyons aux excellentes scènes d'élections d'Hogarth. Les fauteurs des cris : « A bas les juifs, » et « Laissez-nous nos onze jours (*No jews*, and *Give us our eleven days*), » y forment le sujet de charges très-amusantes. C'est que le peuple croyait réellement que l'abolition du calendrier julien lui faisait perdre onze jours de son existence.

parlements triennaux. Tant il est souvent difficile de déterminer les nuances entre certaines fractions du parti whig et du parti tory!

A l'avénement de George III, l'antagonisme de principes entre les whigs et les tories s'était presque entièrement effacé (1). Les tories ne formaient plus qu'une petite fraction (2). Parmi les whigs, divisés en beaucoup de petites coteries, signalons d'abord les amis personnels du roi (*the king's friends*), qui, dans l'intervalle de l'administration de Bute à celle de North, étaient loin d'être aussi les amis des ministres. Ils se distinguaient par une vénération particulière pour l'autorité royale et par une robuste confiance dans le caractère personnel du roi. Les autres petites sectes dans lesquelles le parti whig se fractionna, en 1767, et qui s'attaquaient entre elles avec violence, suivaient les bannières de Rockingham, de Bedford, de Pitt et de Grenville (3). Comme, jusqu'à la Révolution française, les nominations à la chambre haute avaient porté presque exclusivement sur des whigs, ce parti y était toujours sûr de la majorité et dominait aussi la chambre des communes.

La Révolution française changea complétement les rapports des partis pour une période de quarante ans. Pitt fit alliance avec la noblesse torie des campagnes contre les démocrates novateurs, et le parti tory, redevenu, en face de la révolution, un parti conservateur national, grandit beaucoup en puissance, à la faveur des événements (4). La régence et les victoires sur Na-

(1) Schlosser, III, 333.
(2) Mahon, V, 119.
(3) *Ibid.* — May, *Histoire constitutionnelle*, I, 7.
(4) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 74.

poléon favorisèrent, ultérieurement encore, l'accroissement de ce grand parti (1), jusqu'à ce que, sous George IV, il se divisa, en se déclarant soit contre la sainte alliance, sous Canning, soit pour l'émancipation des catholiques, sous Peel et Wellington.

Les whigs firent triompher le bill de réforme de la résistance d'une chambre haute dans laquelle l'opinion torie était devenue de plus en plus prédominante, depuis quarante ans (2). Les whigs arrivèrent alors au pouvoir non par une victoire parlementaire, mais sous la pression des circonstances. Pour montrer combien les tories, dans la défense de l'ordre de choses existant, avaient déjà renoncé à leurs anciens préjugés légitimistes, il suffit de citer un passage du discours prononcé par sir Robert Inglis, lors du débat sur le bill de réforme. « Je soutiens, » dit-il, « que les membres du vieux parti tory sont les représentants et les successeurs des hommes de la Révolution ; car, de toutes les doctrines des auteurs de celle-ci, je n'en vois pas une que les tories n'aient également adoptée de nos jours (3). »

Depuis le bill de réforme, les whigs se sont appelés libéraux, les tories, conservateurs. Plus récemment, toutefois, les réformes de sir Robert Peel ont prouvé que cette opposition de principes était plus apparente que réelle. Le grand parti conservateur, après une durée de quatre ans seulement, se divisa quand Peel réussit, en 1846, avec l'aide des whigs et des radicaux et l'appui des classes moyennes hors du parlement, à faire passer le bill qui abolit les droits sur l'importation des céréales. Une partie des tories, groupée sous

(1) May, *Histoire constitutionnelle*, I, 107.

(2) *Ibid.*, 255.

(3) Hansard, III, vol. IX, p. 438.

la bannière nouvelle des protectionistes, resta fidèle à Disraeli et à Stanley (lord Derby). Après la chute du cabinet Derby en 1852, les tories, se dépouillant du protectionisme, firent encore une fois peau neuve. Depuis que lord Palmerston a gagné l'appui des Anglicans exclusifs, et que lord Derby a été vivement attaqué pour son alliance avec les catholiques, depuis qu'un ministère tory a aboli le cens d'éligibilité, ainsi que la Compagnie des Indes orientales, et qu'un homme aussi chatoyant que Disraeli est devenu le chef du parti, il ne peut, sérieusement, pas plus être question d'un parti conservateur que d'un parti libéral. Les partis vivent aujourd'hui sans programme et sans but arrêté, exactement comme ils étaient sous George III, à la veille de la révolution de 1789. C'est tout au plus si la politique extérieure sépare encore un peu les tories des partisans de lord Palmerston. Mais l'antagonisme entre différentes classes de la société est resté. Encore aujourd'hui, la plupart des squires de campagne et des fermiers sont tories, pendant que les anciennes familles des whigs se rallient autour de la bannière des lords John Russell et Palmerston.

Des tories il s'est détaché, avec sir Robert Peel, une cinquantaine d'hommes de talent, connus sous le nom de Peelites depuis la mort de leur chef. Ce sont des utilitaires dans le sens de Bentham, très-portés pour les formes bureaucratiques de l'administration continentale et enclins à un piétisme extrême. Ils ont été graduellement absorbés par les whigs.

Le gros de ceux-ci est, maintenant, sous la conduite d'un homme qui leur était étranger, dans l'origine. Cette circonstance a contribué à la décomposition d'un parti qui, de même que les tories, ne sert

plus qu'à mettre en évidence une espèce de stagnation dans la vie publique de l'Angleterre.

De parti républicain il n'y en a plus, dans ce pays, depuis 1688. Quelques dissidents à tendances extrêmes, sous la reine Anne, et plus tard quelques grands seigneurs eurent, peut-être, des inclinations républicaines. Le mot radicaux paraît avoir été employé pour la première fois en 1798 par Pitt, reprochant à l'opposition le dessein de retenir toutes les taxes jusqu'à l'obtention d'une réforme radicale du parlement. Parmi les radicaux de cette époque figuraient des hommes du plus haut rang, comme par exemple le duc de Norfolk, qui but, à l'anniversaire de la naissance de Fox, en 1798 : « A la santé de notre souverain et à la majesté du peuple. » A côté de ces radicaux aristocratiques, des démagogues populaires défendaient les principes de la Révolution française et de la déclaration des droits de l'homme de Payne.

En 1806, sir Francis Burdett et lord Cochrane commencèrent à se qualifier d'indépendants. Ils avaient pour principe souverain de ne frayer ni avec les whigs, ni avec les tories. Le major Cartwright, qui lutta, depuis le commencement de la guerre d'Amérique jusqu'en 1820, pour le rétablissement du suffrage universel, s'était, lui, placé sur le terrain du vieux droit constitutionnel anglais dans son état antérieur au règne de Henri VI. Bentham et Romilly étaient les avocats de la démocratie française; Ricardo, le précurseur de l'école de Manchester (1).

Aux principes démocratiques des radicaux, entrés en lice depuis le bill de réforme, cette loi ne pouvait

(1) Gervinus, I, 114.



suffire. Aussi Hume opposa-t-il au bill de réforme ce qu'on appelle la petite charte, concluant à la demande du droit de suffrage domestique (*household suffrage*), de parlements triennaux, de l'égalité des arrondissements électoraux et du scrutin secret (*ballot*). Du parti radical est issue, depuis la fameuse ligue de Cobden (*Anti-cornlaw-league*), l'école de Manchester, l'incarnation de la théorie utilitaire de Bentham. Ce parti ne s'attache qu'au côté des intérêts externes et matériels de l'État. A l'intérieur, il veut un selfgovernment fondé sur le principe d'élections, mais qui fonctionne avec la régularité mécanique résultant de l'accompagnement d'un fort appareil de bureaucratie; à l'extérieur, il ne poursuit que des fins purement utilitaires et n'envisage la politique qu'au point de vue du négociant subordonnant tout aux calculs de son intérêt mercantile. Toutes les visées plus hautes de l'État, en dehors du soin de l'administration proprement dite et de la police, sont désavouées par ce parti, qui ne veut, notamment, pas entendre parler de la mission historique et civilisatrice de l'État (*).

(*) L'aspérité de ce jugement de Fischel, publiciste et légiste plutôt qu'économiste, a besoin d'être mitigée. On peut bien contester aux hommes de Manchester la hauteur de vues nécessaire pour s'élever aux résolutions hardies qu'une grande politique peut exiger dans certains moments, mais le genre de matérialisme qu'on leur reproche n'est pas tel qu'il puisse faire tort aux aspirations de la morale et de la justice. En effet, que demande l'école de Manchester? Elle poursuit la réduction des armements, l'économie dans l'administration, la diminution des charges de l'impôt indirect pour le soulagement des classes laborieuses, l'extension de toutes les libertés, la non-intervention dans les affaires et les querelles des autres peuples, le maintien de la paix autant que possible, conséquemment. Ne nous plaignons pas trop de la propagation d'une tendance aussi philanthropique dans la vieille Europe, en présence

La force du parti de Manchester est dans les villes manufacturières. Devant l'imminence de la dissolution des anciens partis, il est capable de les tenir tous les deux en échec. Déjà M. Milner Gibson est parvenu à forcer, pour sa personne, l'entrée au cabinet. Les radicaux Horsman, Roebuck et consorts n'appartiennent pas au parti de Manchester; ce sont des politiques à part plutôt que des hommes de parti.

Si les hommes de Manchester et d'autres radicaux ont déjà réussi à désorganiser le gouvernement parlementaire, en n'y permettant plus la formation de majorités solides et compactes, il dépend encore plus des catholiques irlandais de faire osciller la balance des votes parlementaires dans un sens ou dans l'autre. « Il siége au parlement, » dit Newdegate, « des membres nominalement députés par des arrondissements électoraux d'Irlande, mais réellement élus sous l'influence d'un clergé qui est lui-même l'agent d'un pouvoir extérieur. Tôt ou tard, il faudra que la chambre adopte, pour la marche des affaires, un nouveau règlement approprié aux nouveaux éléments dont elle se compose. » Lord Aberdeen fut le premier qui donna des places à des hommes de la brigade irlandaise. Elle est maintenant un facteur avec lequel il faut compter, dans toutes les combinaisons politiques (1). On ne peut nier que le temps des fortes majorités et des programmes de parti bien arrêtés ne soit, provisoirement du moins, passé pour l'Angleterre. Le régime parle-

de l'incendie dévorant que des passions contraires ont allumé dans la plus riche et naguère la plus florissante partie du Nouveau Monde. (*Observation du traducteur.*)

(1) Les cent cinq Irlandais décident souvent et emportent la balance, parce qu'ils sont unis, dit Bowyer, p. 41.

mentaire y est entré ainsi dans une ère nouvelle, dont les phases ultérieures échappent à tout calcul.

Un parti, placé presque entièrement hors du parlement et pour le moment faible et inoffensif en apparence, mais qui peut reprendre une importance croissante dans des temps plus agités, c'est celui des chartistes. On trouve le mot chartisme employé pour la première fois en 1838, dans l'*Annual Register*. Le parti qui le professe est issu des démocrates de 1793 et des radicaux de 1835 (1).

La charte populaire à laquelle concluent les chartistes, demande (2) :

1° Le suffrage universel pour tous les hommes adultes et sains d'esprit, tel qu'il existait généralement, jusqu'à Henri VI, et se maintint longtemps après, dans la *vestry;*

2° Des parlements annuels qui, suivant l'opinion de beaucoup de tories, auraient anciennement aussi été de droit en Angleterre;

3° Des indemnités diétales pour les députés, comme ils en recevaient au moyen âge;

4° Le scrutin secret (*ballot*);

5° L'égalité des arrondissements électoraux;

6° La suppression du cens d'éligibilité, vœu maintenant sans objet, puisqu'il a déjà été réalisé par les tories.

En considérant que ce sont les tories qui ont décidé, contre les whigs et les radicaux plus encore, de l'adoption de toutes les lois tutélaires votées en faveur des classes laborieuses, et en outre, combien nombre de tories sont portés à considérer, à tort ou à raison,

(1) Engels, *Situation des classes laborieuses en Angleterre*, 275.
(2) *Ibid.*, 277.

comme démocratiques les rapports légaux et parlementaires de l'ancien ordre de choses, on ne s'étonnera pas de l'appui que ce parti a souvent prêté aux chartistes (1). Il est certain que ceux-ci ne sont pas tous des révolutionnaires, que beaucoup d'entre eux croient défendre et défendent en effet la cause du droit historique. Une grande partie des ouvriers anglais a beaucoup plus de confiance dans les tories, dont la force réside surtout dans la petite aristocratie, la *gentry* de campagne, que dans les grands seigneurs whigs et la bourgeoisie radicale (2). De même les classes laborieuses sont, en Angleterre, beaucoup plus monarchiques que les classes moyennes. Ce que l'on peut admettre comme certain, c'est que la petite charte de Hume ébranlerait le parlementarisme dans ses fondements, tandis que le chartisme le détruirait nécessairement et complétement. La réaction de la prérogative royale commencerait, en Angleterre, du jour où le suffrage universel y serait rétabli.

Lord Brougham (3) est d'avis que la nation doit tendre à s'émanciper de plus en plus de la domination des partis. Cela est parfaitement juste en tant que le gros de la nation est complétement en dehors des alliances de familles, et, par conséquent aussi, toujours flottant dans ses vues de parti, même quand il les prend le plus au sérieux. Cette masse qui ap-

(1) Engels, 278.

(2) En comparant les principes de la jeune Angleterre, qui n'existe plus, il est vrai, même comme coterie politique, avec ceux des chartistes, on ne trouve pas d'abîme infranchissable entre ces deux contrastes, si vifs en apparence. Les comités pour les affaires étrangères (*foreign affairs committees*) ne se sont aussi presque partout recrutés que parmi les chartistes.

(3) *Constitution*, 383.

puie tantôt les whigs, tantôt les tories, selon les circonstances, représente, avec l'influence croissante de la presse et des autres moyens de publicité, ce qu'on appelle l'opinion publique, déjà traitée comme un facteur politique dans des ouvrages de droit public anglais, tels que la *Commonwealth* de Cox (1). Chaque Anglais se croit plus ou moins appelé à donner un jour ou l'autre son avis dans les conseils de la Grande-Bretagne; mais, comme il faut quelques études préparatoires pour se mêler du gouvernement des affaires d'un empire de deux cent vingt millions d'âmes, le public a besoin de quelqu'un qui le dirige. Les guides les plus commodes, ce sont les feuilles quotidiennes. Quelle que soit la matière ou la question à traiter, elles sont toujours prêtes, avec leurs jugements vrais ou faux, et plus souvent encore formés d'un mé-

(1) Quoi que l'on pense de l'opinion, elle est toujours une puissance. Mais, comme tout pouvoir politique, elle est quelquefois juste et raisonnable, plus souvent capricieuse, et, comme presque tous les souverains absolus, assez généralement sans consistance propre. L'opinion qui a la majorité pour elle n'est point pour cela la vérité. « Non pas cet homme, mais Barrabas, » criait la multitude à Jérusalem. Cependant on n'aurait pas moins tort de réprouver une chose uniquement parce qu'elle est réclamée par l'opinion publique.

Erasme écrivit à Ulrich de Hutten, au sujet de Thomas Morus: « *Nemo minus ducitur vulgi judicio, sed rursus nemo minus abest à sensu communi.* » Nous voulons bien admettré que la voix du peuple soit la voix de Dieu; mais ce n'est pas tous les jours le bon Dieu qui converse avec nous par l'organe du *Times*. On trouve aussi dans l'histoire de l'Angleterre contemporaine des exemples de ces manifestations irrésistibles de l'opinion publique, exprimant la ferme conviction de tout un peuple, comme en 1846, dans le cas du rappel des lois sur les céréales, ou en 1854, quand l'opinion contraignit le gouvernement à faire la guerre à la Russie, etc. Il est à noter que les derniers hauts faits de l'opinion publique, qui ne se montre toutefois dans sa gloire qu'à certains jours, se sont accomplis en opposition directe avec le *Times*.

lange de vérité et d'erreur. Tous les jours, chaque Anglais est ainsi mis à même de contribuer pour sa part, sans grand effort de tête, aux manifestations de l'opinion publique sur les affaires de la Jamaïque, de l'île Vancouver ou de l'Inde, sur la législation criminelle, sur M. de Bismark ou sur Nana-Saheb.

Bien des gens, plus ardents que profonds, ne cessent de combler la presse d'éloges, et parlent de son influence comme de celle des lumières de la science, tandis que c'est plutôt l'influence de l'opinion qu'ils devraient dire. Telles classes de la société sont imbues de certaines idées sur tels intérêts de la politique, du commerce ou de la morale. Un journal fait ses affaires en s'adressant précisément à ces classes. Il déploie le savoir et l'érudition nécessaires pour éclairer ces lecteurs, mais surtout pour abonder dans leur sens. C'est ainsi qu'il fait prendre corps aux préjugés, aux passions et à la bigoterie de secte, propres à toute classe d'hommes qui se trouve en opposition avec une autre; c'est ainsi encore qu'il devient l'organe prédominant de l'opinion qu'il représente, et dont il exprime les erreurs aussi bien que les vérités, le mauvais comme le bon, tous les éléments qui surnagent, en un mot. Le journal le mieux achalandé est naturellement celui qui s'adresse à la classe la plus nombreuse. Son influence augmente en raison de son débit, et c'est ainsi que l'opinion la plus populaire finit par devenir la puissance avec laquelle il faut le plus compter. Ce qu'on appelle l'impôt sur le savoir (*taxes on knowledge*) n'est, en réalité, pas autre chose qu'une taxe sur toute sorte d'opinions émises. Pour convertir des opinions en savoir, il faut préalablement

de l'instruction. Aussi, au gré de Bulwer (1), l'acte qui affranchit la presse de taxes devrait-il être accompagné de mesures organisant l'éducation nationale.

Se subordonner en apparence aux opinions du jour et en dominer le courant, tout en ayant l'air de le suivre, tel a été de tout temps le secret de la plus grande feuille publique de l'Angleterre, du *Times*. Il ne fait ainsi que pratiquer la maxime de tous les démagogues : « Si la montagne ne vient pas à Mahomet, il faut que Mahomet aille à la montagne. »

Jusqu'au 16 avril 1834, le *Times* avait été favorable à la nouvelle loi sur les pauvres, quand, le lendemain, à la grande stupéfaction des ministres, il se mit à l'attaquer tout à coup avec une extrême véhémence, les juges de paix de province, ses soutiens et ses lecteurs constants, s'étant prononcés contre la mesure et faisant mine de laisser en plan leur journal. L'imprévu du fait, la soudaineté du revirement, avec la nature de la nouvelle opposition qui surgit ainsi, sont caractéristiques pour ce qu'est et ce que vaut, de nos jours, l'appui qu'une entreprise de journal prête à un gouvernement, comme l'opposition qu'elle lui fait. La question de savoir de quel côté se rangerait le *Times* était alors un point gros de chances, bonnes ou mauvaises, capables d'influer grandement sur le sort de générations entières. Son hostilité fut si violente, si dénuée de scrupules, si funeste dans un sens, qu'on ne saurait, dit miss Martineau (2), « la passer sous silence dans l'histoire d'une époque où la presse est regardée comme notre quatrième pouvoir. »

(1) *L'Angleterre et les Anglais*, 237, 238, 239.
(2) IV, 255.

Les Anglais ont, plus que d'autres peuples, besoin d'autorités pour se guider. Le *Times*, qui s'entend à laisser en apparence à ses compatriotes la liberté de leur jugement, est parvenu, par ce moyen joint à la puissance matérielle dont il dispose, à désarçonner presque tous les autres journaux. Qui gouverne le *Times* est à peu près sûr de gouverner l'Angleterre, à moins que l'opinion publique ne s'avise encore une fois, pour vingt-quatre heures, de s'élever du bavardage quotidien aux majestueux accents de la voix de Dieu. « Le premier ministre actuel, le futur Premier et le *Times,* qui les gouverne tous les deux, » a dit quelque part la *Revue du Samedi*, dans un de ses numéros. On a eu mainte fois, en Allemagne comme en France, l'occasion de juger du caractère ainsi que de la grande influence de ce terrible journal. L'absence constante de tous les principes supérieurs à la morale de circonstance de l'égoïsme, de la spéculation mercantile et de l'utilitarisme athée, est ce qui domine dans le *Times*. Voilà cependant le journal qui représente, en quelque sorte, le génie familier ou le Mentor de la plupart des Anglais. L'aile de son moulin tourne gaiement avec le vent, et subvient, avec la farine élément de sa richesse, à la nourriture intellectuelle et morale de ses compatriotes. Mais ce qui n'est plus en question, c'est le fait que cette farine est adultérée, que le *Times* exerce, dans tout le pays, une pernicieuse et damnable influence sur le foyer domestique. Voilà, sur ce fameux journal, l'opinion, trop bien fondée malheureusement, d'une feuille du parti de Manchester (1).

(1) Le *Times* est certainement une magnifique spéculation; mais il n'en est pas moins vrai que, dans la mission qu'il se donne d'ins-

Que cette influence de certaines entreprises commerciales de journaux, produisant, réfléchissant des opinions, ou s'appliquant à les fausser, avec une perfidie manifeste, ne puisse tendre qu'à la désorganisation des partis et de tout système parlementaire, cela saute aux yeux. Nous n'entendons pas méconnaître, pour cela, la bonne influence que, d'un autre côté, la presse exerce aussi, et pourrait exercer mieux encore, en tenant la bride à l'arbitraire du parlement et de la justice de cabinet. Des actes d'arbitraire tels que le parlement s'en était permis contre des particutiers, au dernier siècle, ne pourraient certainement plus se renouveler aussi facilement de nos jours. Mais les courants de l'opinion publique, toujours insaisissable, et son organe principal, le *Times*, dominent le parlement, notamment par les nouveaux corps électoraux. Un gouvernement de parti ferme et stable, une administration vigoureuse, sauvegardant l'honneur de l'Angleterre, n'est point possible, quand on voit se renouveler sans cesse des lubies comme celle par suite de laquelle MM. Cobden, Bright et Milner Gibson, chassés, en 1857, du parlement par l'opinion publique.

truire le public anglais de ce qui se passe à l'étranger, l'esprit égoïste et partial de sa rédaction dénature constamment les faits et fausse les jugements.

... Dans son outrecuidance, souvent doublée d'ignorance, il rend d'ailleurs parfois de singuliers oracles. Il n'y a pas longtemps, il crut devoir apprendre à ses lecteurs que l'acte du divorce de 1857 n'était qu'une loi transitoire. Dieu sait où il avait pris cela. C'était deux jours après qu'il eut fait ce coq-à-l'âne bien plus mirobolant encore d'une *accession prochaine* de la Prusse au Zollverein ! Une autre fois, le même journal a conté au public que les ponts, en Angleterre, sont, depuis mille ans, entretenus aux frais des comtés, ce qui, par le fait, n'a lieu que depuis un acte de Henri VIII. — Voir aussi le *Mémorial du parlement*, V, 166, 11.

à cause de leur politique à l'égard des affaires de Chine, furent ramenés en 1859, par cette même opinion publique, précisément en raison de leur amour pour la paix à tout prix, au parlement et jusque sur le banc de la trésorerie; ou bien des inconséquences comme celle qui permit à lord Palmerston, renversé avec l'aide de lord John Russell, en 1858, pour avoir porté atteinte aux libertés de l'Angleterre et persécuté les réfugiés, de faire en 1859, comme ami de toutes les nationalités opprimées, avec l'aide du même lord John, et pareillement sous la pression de l'opinion publique, sa rentrée triomphale à Downing Street. De tels soubresauts dans le choix des personnes, ainsi que dans la conduite des hommes d'État dirigeants, une telle versatilité de l'opinion du peuple, ne peuvent qu'affaiblir l'influence de l'Angleterre, en matérialisant et corrompant de plus en plus le sens politique de la nation.

LIVRE VIII.

—

RAPPORTS D'UNION LÉGALE ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES DE L'EMPIRE BRITANNIQUE.

—

CHAPITRE Ier.

POSSESSIONS EN EUROPE.

Autorité du parlement sur tout l'empire. — Appel au conseil privé et au banc de la reine. — L'Angleterre et le pays de Galles. — Les Iles anglo-normandes. — Union avec l'Écosse. — Lois d'Écosse. — Stewards et shériffs. — L'Irlande. — Gibraltar, Malte et Helgoland.

La prétention de l'auteur, dans un cadre aussi borné, ne pouvait être que d'esquisser à grands traits le profil de l'immense domination britannique et les rapports des pays soumis au sceptre de la Grande-Bretagne avec le gouvernement central (*).

L'empire britannique comprend un vaste assemblage de territoires distincts et très-inégaux, rattachés à

(*) Nous avons ébauché le même sujet du régime politique des colonies anglaises dans deux articles, publiés dans le *Moniteur* du 17 septembre 1850 et du 31 décembre 1851. Le premier traite du gouvernement central de ces colonies, le second de leurs institutions particulières, à cette époque. (*Note du traducteur.*)

l'Angleterre par les liens d'une dépendance réelle. Le parlement combiné de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Irlande, gouverne, conjointement avec la souveraine du Royaume Uni, toutes ses possessions d'Europe, ses colonies et l'Inde. Les attributions législatives dont jouissent beaucoup de ces colonies, ne leur appartiennent qu'en vertu d'une délégation. Depuis l'expérience que le parlement a faite avec les treize provinces d'Amérique, il a renoncé à toute nouvelle tentative d'imposer des taxes aux colonies. Mais il n'en a pas moins conservé, sur toutes les parties intégrantes de l'empire, un pouvoir tel, qu'il ne dépend que de lui, s'il veut en accepter les conséquences, d'intervenir directement tous les jours encore, par des actes législatifs, même dans ce qui touche aux usages et coutumes des Hindous. De tous les tribunaux, dans quelque partie que ce soit, de l'empire britannique, il y a le recours de droit à la juridiction de la reine en conseil-ou, dans le cas d'un *certiorari*, au banc de la reine et de là à la chambre haute.

L'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande constituent, ensemble, le royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. De ce royaume collectif dépendent plusieurs petits territoires, en partie directement soumis au contrôle du parlement, en partie exemptés de ce contrôle.

Le royaume d'Angleterre, dans le sens plus large, comprend en outre le pays de Galles et la ville de Berwick sur la Tweed (1). La principauté de Galles a été complétement réunie à l'Angleterre, par un acte de la vingt-septième année du règne de Henri VIII,

(1) Bowyer, 29. — Blackstone, I, 111.

chapitre 26, et partagée en douze comtés. Les Gallois ayant été complétement assimilés aux Anglais, tous les actes du parlement rendus pour l'Angleterre furent déclarés également obligatoires pour le pays de Galles. Plus tard, un statut de la première année du règne de Guillaume IV, chapitre 70, abolit les tribunaux particuliers (cours des grandes sessions) de la principauté et en soumit les habitants aux cours de justice de Westminster.

L'île d'Ely, située non loin de Cambridge, dans les marais de l'Ouse, et dont l'évêque jouissait autrefois de droits régaliens, est maintenant complétement incorporée à l'Angleterre. Celle de Man, qui formait jadis un petit royaume distinct, devint ensuite une seigneurie particulière des comtes de Derby. Depuis 1735, elle appartenait aux ducs d'Athol; mais, en 1765, un traité avec le duc la réunit à la couronne. Elle n'est soumise aux statuts du parlement qu'autant qu'il en est expressément fait mention dans ceux-ci (1).

Les îles de la Manche (*Channel Islands*), Jersey, Guernesey, Aurigny (Alderney), Ciers (Sark), etc., vivent sous le régime de leurs propres coutumes normandes, réunies dans « le grand coustumier. » Les actes du parlement n'ont force de loi, dans ces îles, qu'autant qu'elles y sont expressément mentionnées. Mais tout exercice d'un pouvoir législatif du parlement y est considéré comme une usurpation. Tout récemment encore, Sir G. Cornwall Lewis a déclaré le lien qui rattache les îles de la Manche à l'Angleterre pareil aux rapports de celle-ci avec l'Écosse, antérieurement à l'Union. C'était reconnaître implicitement que le

(1) *Mémorial du parlement*, V, 39.

droit de législation du parlement est exclu des îles de la Manche. Tous les procès, dans ces îles, sont jugés par leurs propres baillis et jurés, des décisions desquels il n'y a d'appel qu'à la reine en conseil.

L'union personnelle avec l'Écosse fut convertie en union réelle par l'acte d'Union de 1707. Le royaume septentrional de la Grande-Bretagne fut ainsi soumis à la législation du parlement, et ses tribunaux passèrent sous la juridiction de l'instance d'appel suprême de la chambre haute. L'église presbytérienne d'Écosse (*the kirk of Scotland*) a conservé son organisation démocratique indépendante. La couronne ou le gouvernement britannique n'y a que le droit de disposer d'un tiers des bénéfices et de nommer, à chaque assemblée générale de l'Église, un lord haut-commissaire, dont l'office est purement honoraire (1).

Les lois de l'Écosse ont été reconnues par l'acte d'Union, mais peuvent être changées par le parlement. Tout acte du parlement est également applicable à l'Écosse, à moins que l'exclusion de cette contrée du régime qu'il établit n'y soit expressément mentionnée. En Écosse, la juridiction d'équité se confond avec celle de la *common law*; le grand jury y est inconnu, ainsi que la règle d'unanimité du jury.

Les shériffs y ont aussi conservé un pouvoir beaucoup plus étendu qu'en Angleterre. Cet office y était, autrefois, souvent héréditaire ou conféré à vie. Certains districts soumis au régime d'exception des *stewartries* ou sénéchaussées, sont administrés par un *steward*. Depuis George II, la couronne a acquis le droit de nommer ces fonctionnaires. Ils doivent être pris parmi les avo-

(1) Brougham, *Constitution*, 298, 386.

cats ayant trois années de pratique, et sont investis de leur office à vie. On les appelle aussi shériffs depuis un acte de la neuvième année du règne de George IV, chapitre 29, sect. 22 (1).

L'Irlande ne fut jusqu'à Henri VIII qu'une seigneurie de la couronne. L'ancien droit national du pays, la loi de Brehon, fut supplanté par le droit anglais, dès l'époque des Plantageuets. Le parlement irlandais avait pouvoir de faire des lois, pour l'Irlande, et seul le droit d'établir des taxes, dans cette contrée. Cependant, le parlement d'Angleterre aussi pouvait rendre des lois pour l'Irlande et, jusqu'à l'Union de 1800, le parlement irlandais fut constamment maintenu dans un état de subordination. Les tribunaux d'équité sont distincts de ceux de la *common law* en Irlande comme en Angleterre (*).

Gibraltar, Malte et Helgoland sont administrés par des gouverneurs royaux. De même les îles de Sainte-

(1) Bowyer, 39. — Une seule cour supérieure, la cour de session, composée d'un lord-juge général, d'un lord juge-clerc et de douze lords-juges, nommés par la couronne, est investie, en Écosse, de la suprême juridiction civile et criminelle. Elle comprend deux chambres civiles, une cour criminelle siégeant à Édimbourg et des cours semblables, qui se tiennent deux fois par an dans les trois circuits du royaume, pour les comtés, où les mêmes juges connaissent, en outre, des mêmes affaires civiles que les cours de *nisi priüs* d'Angleterre. Les degrés inférieurs sont les cours des shériffs et des juges de paix, dans les comtés, et celles des baillis, dans les bourgs. Pour le ministère public, tel qu'il existe en Écosse, voir tome I, page 396. *(Note du traducteur.)*

(*) Chacun des deux royaumes a ses trois cours du banc de la reine, des plaids communs ou causes ordinaires et de l'échiquier, sa cour d'appel et sa cour de chancellerie, ainsi que ses cours de banqueroute, de testaments et d'amirauté. Il y a de plus, en Irlande, une cour de propriété foncière (*landed estates court*). L'île est partagée en six circuits, annuellement parcourus par les juges des trois cours de loi. *(Note du traducteur.)*

Hélène et de l'Ascension, entre l'Afrique et l'Amérique du Sud. Ces diverses possessions ne sont pas des dépendances du Royaume-Uni, mais des parties de l'empire britannique. A Gibraltar, le gouverneur est le seul législateur, sous le contrôle du gouvernement central. A Helgoland, il existe une assemblée communale, pour les besoins locaux. A Malte, un conseil, électif en partie, assiste le gouverneur. A Sainte-Hélène, île complétement assimilée, sous le rapport légal, aux possessions secondaires d'Europe, le conseil du gouverneur est nommé par la couronne.

CHAPITRE II.

LES COLONIES PROPREMENT DITES.

Colonies de trois classes. — Grande charte des colonies. — Gouverneurs. — Évêchés. — Constitutions coloniales du Canada (pouvoir des gouverneurs), de la Jamaïque, de la Colombie anglaise, de la Guyane anglaise, de la Trinité, de Sainte-Lucie et des îles Falkland, de Ceylan et de Hong-Kong, du cap de Bonne-Espérance et de l'Australie. — Capitaine général de cette dernière. — Constitutions récentes de la Nouvelle-Galles du Sud, de la colonie de Victoria, de la terre van Diémen (Tasmanie), de l'Australie méridionale, de l'Australie occidentale et de la Nouvelle-Zélande.

On distinguait autrefois trois classes de colonies. Celles de la première, dites *provincial establishments*, avaient une constitution provinciale réglée, dans chacune, suivant les termes de la commission délivrée par la couronne au gouverneur. Les assemblées provinciales jouirent de tout temps d'une autonomie locale, subordonnée cependant à la restriction qu'il leur est interdit de prendre aucune résolution contraire aux lois de l'Angleterre. Les colonies de la deuxième classe

étaient celles où certains droits de seigneurie, conférés, comme propriété de la couronne, d'après les principes du système féodal, avaient été transmis à des particuliers. C'est ainsi que William Penn, par exemple, fut investi de la Pensylvanie à titre de fief. Dans la troisième classe, enfin, se rangeaient les colonies pourvues de chartes (*with chartered rights*), qui leur conféraient des droits de corporation spécialement déterminés. Aujourd'hui, presque toutes les colonies, à l'exception de Sierra-Leone, rentrent dans la catégorie de la première classe.

La loi de la sixième année du règne de George III, chap. 12, donna au parlement une autorité législative absolue sur toutes les colonies d'Amérique. Mais, en 1782, il renonça formellement au droit d'imposer des taxes aux provinces et colonies à cultures (*plantations*) de l'Amérique septentrionale. Partout où il existe maintenant des représentations coloniales, la couronne ne peut donc plus exercer son pouvoir législatif comme auparavant. D'après l'acte de la dix-huitième année du règne de George III, chapitre 12, le parlement d'Angleterre n'est plus autorisé à imposer aux colonies que les taxes nécessaires pour le règlement des rapports commerciaux, dans l'intérêt des colonies mêmes. On appelle cette loi la grande charte des colonies (*colonial magna charta*). Mais le parlement a conservé le droit de modifier et même d'annuler les résolutions des assemblées coloniales. En général, ses actes n'ont force de loi, dans les colonies, qu'autant qu'elles y sont expressément mentionnées.

Le gouverneur de chaque colonie a le droit de faire grâce et de nommer à tous les emplois de l'État. Il représente la reine à tous égards et est ordinairement

nommé lui-même pour six ans. Il est assisté d'un conseil exécutif; espèce de ministère, qui remplit aussi parfois les fonctions d'une cour d'appel. C'est le gouvernement métropolitain qui nomme, ordinairement, aux offices de judicature importants dans les colonies. Les évêchés y sont institués par patentes royales. Leur juridiction est réglée par le parlement. Quant aux évêques mêmes, ils sont nommés par la couronne et consacrés par les deux archevêques d'Angleterre et l'évêque de Londres.

Nous passons aux diverses colonies en particulier, parmi lesquelles le Canada est, après la Jamaïque, celle qui possède le plus ancien parlement colonial.

I. Par un acte de 1854 (XVII–XVIII[e] année du règne de Victoria, chapitre 118), la législature du CANADA a été investie du pouvoir de modifier, de sa propre autorité, la constitution de la colonie. Cependant, ces changements doivent être réservés par le gouverneur à l'approbation de la reine. A l'égard des autres lois coloniales, il a aussi le droit, mais non l'obligation de faire la même réserve. La reine en conseil privé peut refuser la sanction nécessaire pour donner force de loi aux résolutions ou bills du parlement colonial. Elle a, en pareil cas, un délai suspensif de deux ans pour casser les résolutions du parlement canadien.

Le gouverneur est assisté d'un conseil exécutif, dont les membres sont responsables et ne peuvent, légalement, rester en fonctions qu'autant qu'ils ont la confiance du parlement. Depuis l'acte de la III-IV[e] année du règne de Victoria, chapitre 35, le Haut et le Bas-Canada sont de nouveau réunis. Le parlement canadien se compose de deux chambres, savoir : 1° le

conseil, ou chambre haute, dont les membres sont nommés à vie par la couronne, et 2° l'assemblée, ou chambre basse, élue par les colons. Relativement à l'élection de son orateur (*speaker*) ou président, la législature du Canada est, aux termes d'un acte de la XXII-XXIIIe année du règne de Victoria, chapitre 10, libre de prendre les dispositions qui lui conviennent.

Le gouverneur convoque, proroge et dissout le parlement. Il a, abstraction faite des bills réservés, un veto pour tous les bills. Les bills de fonds doivent être mis en délibération d'abord à la chambre basse, qui ne peut en recevoir que par la voie d'un message du gouverneur. Pour être nommé juge, au Canada, il faut être né dans la colonie. L'organisation judiciaire y est à peu près la même qu'en Angleterre. Du gouverneur du Canada relèvent les lieutenants gouverneurs du NOUVEAU BRUNSWICK, de la NOUVELLE ÉCOSSE et de l'île du PRINCE ÉDOUARD. Ces colonies aussi ont leurs parlements. Quant à l'île de TERRE-NEUVE, elle a une constitution indépendante, qui ressemble à celles du Cap et de l'Australie. (Voyez plus loin.)

II. La JAMAÏQUE a une constitution particulière depuis deux siècles. La chambre haute, dite conseil législatif, y est formée en partie de certaines catégories de fonctionnaires, qui y siégent d'office, en partie de membres nommés à vie par le gouverneur, sous réserve de leur confirmation par la reine. La chambre basse, ou assemblée, est élue pour sept ans par tous les *freeholders*. Elle a des attributions administratives multiples. A la Jamaïque, les votes de fonds n'ont besoin d'être recommandés par le gouverneur, ou le comité exécutif, que depuis un acte de 1854 (*).

(*) R. Jenery Shee, p. 571.

III. Un acte de la XXI-XXIIe année du règne de Victoria, chapitre 98, a investi le gouverneur de la COLOMBIE anglaise (*) d'une autorité législative; mais les lois qu'il rend ont besoin de la confirmation du parlement d'Angleterre. En matière civile, il y a appel à la reine en conseil. La couronne est autorisée à introduire une représentation du peuple dans cette colonie, dès qu'elle le jugera à propos.

IV. A la GUYANE anglaise, le gouverneur est assisté d'une corporation dite cour politique (*court of policy*), formée en partie de membres nommés par la couronne, sur la proposition du gouverneur, en partie de fonctionnaires supérieurs, qui en sont membres d'office. Lorsqu'il s'agit de lever des impôts, six députés des colons sont adjoints à ce conseil qui, ainsi renforcé, prend le nom de cour combinée. La Guyane a conservé de son origine toute néerlandaise le régime du droit hollandais.

V. Dans les colonies de la TRINITÉ, de SAINTE-LUCIE et des îles FALKLAND, le conseil législatif comprend aussi certaines catégories de fonctionnaires et des membres nommés à vie par la couronne, sur la proposition du gouverneur. La Trinité et Sainte-Lucie ont été dotées d'institutions municipales, qui doivent y former comme un acheminement vers le régime parlementaire.

VI. Les îles de CEYLAN et de HONG-KONG sont également dépourvues de parlements, mais la première a un commencement d'organisation municipale, dans l'institution de ses officiers des routes (*officers of roads*), élus par les chefs de famille (*householders*). A

(*) Province au nord de l'Orégon.

Hong-Kong le conseil est encore exclusivement formé de membres ayant un caractère officiel.

VII. La colonie du Cap de Bonne-Espérance reçut de la couronne, en 1853, une constitution discutée et arrêtée l'année précédente au sein du conseil colonial, ou conseil législatif. Le parlement y comprend le gouverneur, le conseil législatif et la chambre d'assemblée (*house of assembly*), procédant l'un et l'autre du suffrage populaire. Le *chief justice* préside à la chambre haute, formée en outre de quinze membres, élus pour dix ans, et qui se renouvelle par moitié tous les cinq ans. La chambre basse se compose de quarante-six députés, élus pour cinq ans et qui reçoivent, pour la durée de cinquante jours au maximum, une livre sterling d'indemnité par jour. Tous les bills de fonds procèdent de la chambre basse. Il doit être tenu un parlement chaque année. Le gouverneur peut dissoudre les deux chambres. A l'égard du veto, il a les mêmes droits et obligations que celui du Canada. Ce que nous avons dit des changements qui peuvent être apportés à la constitution du Canada, sur une résolution du parlement de cette province, s'applique également au Cap. Les ministres, dont les principaux sont le secrétaire, l'*attorney* général, le trésorier et l'auditeur de la colonie, ont toujours le droit de prendre la parole dans chacune des deux chambres, mais non celui d'y participer au vote.

VIII. Les cinq colonies d'Australie sont soumises à l'autorité d'un capitaine général, depuis 1850 en même temps commandant en chef des forces militaires. Il y a, dans chaque colonie, un gouverneur ou lieutenant gouverneur. Les chambres hautes des

colonies australiennes unissent à leurs attributions législatives l'exercice de fonctions judiciaires et administratives. Elles forment un conseil privé, ainsi qu'une cour d'appel civile. Leurs membres sont en même temps juges de paix.

Les constitutions australiennes furent d'abord réglées par un acte de la XIII-XIVe année du règne de Victoria, chapitre 52, intitulé : *Act for the better government of Her Majesty's Australian colonies.* Il introduisit des constitutions, toutes fondées sur les mêmes bases, dans la Nouvelle-Galles du Sud, l'établissement de Victoria, la terre de van Diémen ou Tasmanie, l'Australie méridionale et l'Australie occidentale.

Mais la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria ne tardèrent pas à obtenir de nouvelles constitutions, datées toutes les deux du 16 juillet 1855, par actes de la XVIII-XIXe année du règne de Victoria (chapitres 54 et 45), conférant, dans les deux colonies, au parlement colonial le pouvoir de reviser la constitution, de sa propre autorité.

La *Nouvelle-Galles du Sud* fut pourvue en même temps d'une chambre haute, nommée à vie par le gouverneur et son conseil exécutif. La chambre basse y est élective. Un parlement est tenu chaque année. Pour tout changement dans la constitution, il faut un vote à l'appui réunissant les deux tiers des deux chambres, plus la sanction de la reine. Une copie du bill modificatif doit être soumise au parlement de la Grande-Bretagne. Tous les bills de fonds ont besoin d'être recommandés à la chambre basse par le gouverneur. La couronne reçoit ce qu'on appelle une liste civile de 64,300 livres sterling, sur laquelle doivent être préle-

vés les traitements des juges, des autres hauts fonctionnaires et du clergé.

Dans l'établissement de VICTORIA, les deux chambres sont élues par les colons. La validité de tous les bills peut, et celle de tout changement dans la constitution doit y être subordonnée à la sanction de la couronne.

Dans l'AUSTRALIE MÉRIDIONALE et dans l'AUSTRALIE OCCIDENTALE on s'en est tenu, jusqu'à présent, au système d'une seule chambre. Un tiers des membres du conseil législatif y sont nommés par la couronne; les deux autres tiers, élus par les colons. La TASMANIE n'a que depuis 1854 deux chambres électives (*). Un acte de la XXV-XXVI[e] année du règne de Victoria, chapitre 11, a déclaré également admissibles, avec l'assentiment du gouverneur, les changements dans la constitution de ces colonies. Des assemblées spéciales ont été introduites dans les districts particuliers qui en relèvent.

Il est interdit aux cinq colonies australiennes :

1° D'établir aucun droit de douane contrairement aux dispositions des traités de commerce de la Grande-Bretagne avec d'autres puissances;

2° De frapper de taxes aucun article introduit pour l'usage des troupes;

3° Enfin, d'établir des droits différentiels dans leurs ports.

Sur une pétition des habitants de territoires situés au nord du 30[e] degré de latitude S., la reine peut leur accorder des constitutions, fondées sur le sys-

(*) R. Jenery Shee, p. 574.

tème d'une seule chambre, semblables à celles de l'Australie méridionale et occidentale (*).

IX. La NOUVELLE-ZÉLANDE consiste en une confédération de six provinces, dans chacune desquelles siége annuellement un conseil provincial, élu pour quatre ans et chargé d'élire à son tour, pour un temps égal, le surintendant de la province. Les surintendants doivent être confirmés par le gouverneur, qui peut aussi dissoudre les états provinciaux. A la tête de la confédération il y a l'assemblée générale, comprenant le gouverneur, un conseil législatif, chambre haute de quinze membres, nommés à vie par la couronne, et une chambre basse ou des représentants, au nombre de trente-six, élus pour cinq ans. Le veto du gouverneur est également admis, comme au Canada. La couronne confère des droits de corporation municipale.

Les possessions et colonies anglaises autres que celles dont il a été fait mention, ne sont pas encore, quant à présent, pourvues d'institutions parlementaires (**).

May (1) fait remarquer avec justesse que l'Angleterre, par l'établissement de constitutions comme celles du Canada, de l'Australie et du Cap, est devenue

(1) *Histoire constitutionnelle*, II, 576.

(*) Ainsi, le district de Moreton-Bay, dans la partie nord-est de l'Australie, ayant été détaché en 1859 de la Nouvelle-Galles du sud, forme actuellement, sous le nom de Queensland, une colonie particulière. (*Note du traducteur.*)

(**) Dans presque toutes, cependant, le gouverneur est assisté d'un ou deux conseils, parmi lesquels figurent aussi des assemblées électives, avec des attributions plus ou moins restreintes

Maurice, l'ancienne Ile de France, où il y a un gouverneur et un conseil législatif, vit toujours, comme Sainte-Lucie, sous le régime des lois françaises; la Trinité, sous celui des lois espagnoles. (*Note du traducteur.*)

la mère de démocraties quasi-républicaines. Il est certain qu'en principe comme par le fait le président de la confédération américaine, ou même le simple gouverneur de chacun des États-Unis, exerce un plus grand pouvoir que la couronne d'Angleterre ou ses gouverneurs dans les susdites colonies.

Quelques mécomptes qu'aient pu occasionner parfois, dans ces colonies, les institutions démocratiques, poursuit May (1), tout porte à bien augurer de leur avenir, dont il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Déjà ce sont des États affiliés plutôt que des colonies. Le mérite d'avoir procuré un asile sûr à la liberté, dans ces vastes régions, et entouré le globe d'une ceinture de véritable démocratie, est une des gloires que personne ne saurait contester aux hommes d'État, aux citoyens et aux colons de l'Angleterre, une gloire qui brillera peut-être un jour, dans l'histoire, d'un éclat non moins vif que la romanisation de l'Espagne et des Gaules, par la race latine.

CHAPITRE III.

INDES ORIENTALES.

Le gouverneur général. — Son conseil. — Les tribunaux de l'Inde subordonnés aux cours de loi d'Angleterre. — Juges civils indigènes. — Jury. — Cours des sessions. — Tribunaux militaires. — Sudder Dewanny Adawlut. — Nizamut Adawlut. — Avocats. — Fonctionnaires civils. — Système d'impôt. — Établissement ecclésiastique. — Organisation militaire.

La suppression du *board* de contrôle et du gouvernement de la Compagnie des Indes n'a rien changé

(1) *Histoire constitutionnelle*, II, 578.

dans l'organisation intérieure de l'Inde. Par le bill des Indes orientales de Pitt, du 13 août 1784, le gouverneur du Bengale avait, en sa qualité de gouverneur général, avec son conseil de quatre membres, obtenu un pouvoir de contrôle sur les gouverneurs des deux autres présidences, de Bombay et de Madras (*).

Ce conseil, dans lequel le gouverneur général n'a qu'une voix, décisive en cas de partage, a d'ailleurs été réorganisé par une loi de 1861. Il se compose maintenant de cinq membres, dont trois sont nommés par le secrétaire d'État ou ministre des affaires de l'Inde et deux par la couronne, c'est-à-dire par le cabinet tout entier. Le ministre pour l'Inde a, en outre, le droit d'adjoindre au conseil, comme membre extraordinaire, le commandant en chef des troupes de l'Inde. Le gouverneur général peut aussi, de son côté, pour aider aux travaux de l'élaboration et de la discussion des mesures législatives et ordonnances générales, nommer pour deux ans de six à douze membres suppléants du conseil ou assesseurs, dont la moitié au moins doit être sans autres fonctions. Cependant le pouvoir législatif du conseil est restreint. Le gouverneur général n'est obligé de le convoquer que dans les cas importants, et il a conservé le droit de promulguer seul des lois, comme auparavant déjà, avec un véto absolu à l'égard des lois votées par le con-

(*) L'ancienne division apparaît aujourd'hui modifiée par l'annexion de vastes territoires nouvellement conquis aux trois présidences. La lieutenance d'Agra, d'Allahabad, ou des provinces du nord-ouest et le Pendjab, Malacca et les îles du détroit, ainsi que la Birmanie anglaise ou lieutenance des provinces du sud-est, depuis 1862, relèvent plus directement du gouverneur général; la province du Sind et Aden, du gouverneur de Bombay.

(*Note du traducteur.*)

seil. Dans le cas contraire toutefois, malgré l'assentiment donné par le gouverneur général de l'Inde à des mesures pareilles, le gouvernement britannique reste encore libre de suspendre ou de révoquer et infirmer celles-ci, même après la promulgation.

Les présidents de Bombay et de Madras sont assistés chacun d'un conseil de trois membres. Ils peuvent, eux aussi, d'après la législation ci-dessus mentionnée, nommer pour deux ans de quatre à huit assesseurs (*additional members*).

A la tête de l'ordre judiciaire fonctionne, à Calcutta, une cour suprême, formée de juges d'Europe, et placée elle-même sous la surveillance des cours anglaises de Westminster, vu que l'autorité du banc de la reine s'étend sur tous les sujets de la couronne. En matière civile, les magistrats européens, dans l'Inde, ne jugent le plus souvent qu'en appel, indépendamment de leur mission de surveillance à l'égard des tribunaux inférieurs, composés d'indigènes (*Indian courts*) (1). Quelques-uns des États vassaux ne sont pas moins limités dans leur juridiction que dans leurs relations diplomatiques et leur effectif militaire. A Sirgooja, par exemple, l'appel doit être porté des tribunaux civils du pays à l'agent britannique. Dans tous les cas de criminalité graves, l'agent contrôle les jugements des juges indigènes. Lui seul peut condamner à mort. Dans la partie méridionale du pays des Mahrattes, les Jaghiredars sont de même obligés de porter toutes les affaires criminelles d'une certaine importance devant le for des juges britanniques (2).

(1) Sykes, *la Justice civile dans l'Inde*, p. 34.

(2) *Documents statistiques sur l'Inde*, imprimés pour l'usage de la cour des directeurs; Londres, 1853, p. 5.

En première instance, la justice civile est rendue presque exclusivement par des juges indigènes. Nul habitant de l'Inde n'est excepté de leur juridiction, les Anglais eux-mêmes ne jouissant d'aucun privilége à cet égard.

On distingue trois classes de ces juges. Ceux de la plus élevée, dits *principal sudder aumeens*, connaissent de toutes les affaires civiles, sans distinction de l'importance de la somme qui y forme l'objet de la contestation; tandis que la compétence des *sudder aumeens* ordinaires y est limitée à un objet de 100 livres sterling, et celle des *moonsiffs*, aux affaires minimes, jusqu'à 30 livres sterling seulement (1). Le traitement d'un moonsiff dépasse rarement 200 livres, tandis qu'un sudder aumeen reçoit de 240 à 420 livres sterling par an (2). De ces petits magistrats l'appel va aux sudder aumeens principaux, ou bien au juge européen (*zillah*) du district.

On appelle *vakeels* les avocats qui fonctionnent auprès de ces tribunaux. Leur taxe d'émoluments se règle sur la valeur de l'objet en litige (3).

Il n'y a de troisième instance, pour les affaires minimes, qu'à raison du point de droit. On peut, en pareil cas, former une demande en nullité auprès de la cour suprême déjà mentionnée (*sudder dewanny adawlut*), de composition tout européenne. En matière de litiges dont l'objet dépasse 500 livres sterling, le demandeur peut recourir à volonté, soit au juge zillah européen, soit au principal sudder au-

(1) Kaye, *l'Administration de la Compagnie des Indes orientales*, 350. — Jenery Shee, p. 578.
(2) *Ibid.*, 425.
(3) Sykes, *loco citato*, 33.

meen. Le juge zillah peut même retirer tout procès au petit magistrat indigène inférieur, et se saisir en personne de l'affaire; mais il est très-rare qu'il use de cette faculté (1). Dans les deux cas, il y a le recours d'appel à la cour suprême, et, lorsqu'il s'agit d'affaires d'une importance de plus de 10,000 roupies, ultérieurement encore, l'appel de cette cour à la reine en conseil. Tous les tribunaux formés d'indigènes sont tenus de consigner et faire transcrire leurs décisions, qui sont confirmées, dans la plupart des cas, par les tribunaux supérieurs (2). En matière civile, on peut provoquer la remise de la décision d'une affaire à un jury de cinq membres (*paunchayet*, de *paunch*, cinq). Mais cela ne se voit presque jamais dans le Bengale. A Madras, le fait s'est produit cent trente fois en quatre ans; à Bombay, deux cent cinquante-trois fois dans le même laps de temps (3).

Les crimes et délits graves sont jugés par les cours de sessions, formées de juges européens, auxquels on adjoint des assesseurs indigènes. L'adjonction d'un jury à ces tribunaux est aussi d'usage. Ils ne peuvent condamner à plus de seize ans de prison (4). Les juges d'instruction sont, pour la plupart, des juges de paix indigènes. Ces derniers peuvent, comme juges criminels du premier ressort, condamner à l'emprisonnement jusqu'à trois ans, et punir jusqu'à 500 roupies d'amende ou trois mois de prison (*), pour voies de

(1) *Documents statistiques sur l'Inde*, 45.
(2) Sykes, *loco citato*, 33.
(3) *Ibid.*, 34.
(4) Kaye, 427.
(*) Le traducteur anglais ne parle que de deux mois de prison, à défaut du payement de l'amende.

fait ou trouble de possession commis par un Européen contre un indigène.

Les tribunaux militaires concernant l'armée indigène sont formés de trois à cinq, ou, lorsqu'il s'agit de méfaits graves, de treize à quinze officiers indigènes, appelés à juger la question de fait et de culpabilité. On vante beaucoup la justice de ces tribunaux (1).

Les membres de la cour de justice suprême de l'Inde, que nous avons vue plus haut fonctionner comme une cour d'appel, pour les affaires civiles, et comme l'autorité chargée de la haute surveillance sur tous les autres tribunaux du pays (2), sont en même temps membres du *sudder nizamut adawlut,* qui est la cour de cassation au criminel. Cette dernière ne peut toutefois, en général, ni revenir sur un acquittement, ni aggraver des peines, mais seulement réprimander le juge inférieur ayant mal jugé. Mais, dans les cas de criminalité grave, où la peine excède seize ans de prison, cette cour décide en premier ressort et, si le crime est de nature à pouvoir entraîner la peine capitale, il faut que deux juges au moins siégent dans le procès. Cette cour a un assesseur indigène mahométan (3). Les Anglais y sont jugés d'après les lois pénales anglaises, les Indous et les Mahométans, d'après les lois musulmanes.

Les avocats ou vakeels sont obligés de passer un examen, devant une commission mixte d'indigènes et d'Eu-

(1) Sykes, 34.

(2) A l'époque de l'institution de cette cour de justice, ses décisions, suivant les formes de procédure et les lois anglaises, causèrent d'épouvantables désordres, notamment lorsqu'elle s'avisa d'imiter dans l'Inde le système anglais des *contempts of court.* (Voir Kaye, 330.) — *Documents statistiques sur l'Inde.*

(3) *Ibid.*, 49.

ropéens. Cette épreuve ne paraît pas être facile à soutenir, attendu que, en 1852, 68 candidats sur 72 à Bénarès, 46 sur 48 à Bareilly, et 27, c'est-à-dire tous ceux qui s'étaient présentés, à Agra, échouèrent dans l'examen. C'est parmi les avocats qu'on choisit les moonsiffs; puis, l'avancement suit la filière hiérarchique; le moonsiff devient sudder aumeen et peut être, finalement, nommé principal sudder aumeen (1).

Les Européens se destinant au service civil de l'Inde étaient, naguère encore, formés en Angleterre, au collége de Haileybury. Ils poursuivaient ensuite leurs études professionnelles dans l'Inde même, puis entraient, après avoir également passé un examen, dans la pratique de la carrière comme suppléants (*assistants*) d'un magistrat ou d'un receveur (*collector*). Dans ces fonctions, ils décident des cas moins importants de pénalités ou de réclamations en matière d'impôts, mais toujours sous la surveillance de leur chef immédiat (2). Ils n'étaient définitivement casés comme fonctionnaires qu'après un long stage et la nouvelle épreuve d'un dernier examen. En 1852, 13 candidats sur 20 essuyèrent un échec à cet examen.

L'administration des impôts est commise à un *board* du revenu, auquel sont subordonnés des commissaires du revenu, ainsi que les receveurs et percepteurs. Ces derniers ont des aides ou suppléants (*deputy-collectors*) indigènes responsables. Les principales sources de revenu du gouvernement, dans l'Inde, sont l'impôt sur le sel et l'impôt foncier. Les autres recettes proviennent surtout des douanes, du monopole des tabacs et de l'opium, de l'abkarree ou taxe sur

(1) *Documents statistiques sur l'Inde*, 50.
(2) *Ibid.*, 47.

les spiritueux, ainsi que de la poste et du timbre (1).

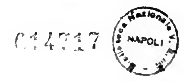
L'impôt foncier est perçu d'une manière toute particulière. Dans les provinces de Bengale, de Behar, d'Orissa et de Bénarès, les *zémindars* servent au gouvernement une rente constante, sur laquelle les plus grandes variations dans le produit des terres restent sans influence. Ces zémindars, qui n'étaient autrefois que des fermiers du fisc (2), ont été reconnus depuis 1793, par le gouvernement britannique, comme propriétaires du sol. Le second système de la rente foncière est celui du *ryotwar,* commun surtout dans la présidence de Madras. Les ryotwars sont de simples fermiers auxquels le gouvernement afferme des terres, pour un temps déterminé, moyennant une rente annuelle. Dans le nord-ouest de l'Inde règne un système mixte. La rente foncière y est perçue par villages en bloc.

Les chefs de l'établissement ecclésiastique sont l'évêque métropolitain de Calcutta et les évêques suffragants de Madras et de Bombay, assistés chacun d'un archidiacre.

Un général commandant en chef est préposé aux forces militaires. La rébellion de 1857 ayant fini par la dispersion complète de l'ancienne armée du Bengale, il n'existe plus maintenant que les armées de Bombay et de Madras, renforcées par la nouvelle armée du Bengale et de l'Inde centrale, mosaïque de contingents en grande partie fournis par les tribus les plus hétérogènes de l'Inde, telles que celles des Sikhs, des Ghorkas, etc..

(1) Kaye, *Administr. de la Compagnie des Indes orientales*, 143.
(2) Voir *l'Inde britannique analysée.*

FIN DU TOME SECOND.



CONCLUSION DU TRADUCTEUR.

Notre tâche de traducteur accomplie, il ne nous reste plus qu'à entrer dans quelques considérations finales sur l'esprit de cet ouvrage, ainsi que sur les conséquences à tirer de l'ensemble de ses résultats.

Une femme distinguée par l'indépendance de ses vues comme par son talent d'économiste, M[lle] Clémence Auguste Royer, écrivait naguère : « Il fut un temps où les livres, étant très-rares, s'imposaient d'autorité au respect des générations successives; c'étaient comme autant de révélations des dieux. Aujourd'hui que chacun, sans être dieu, se croit le droit d'écrire des livres, ils n'ont plus qu'une valeur très-relative, et ils sont soumis à notre critique, bien loin d'en être, comme autrefois, la règle indiscutable. Ils exercent notre jugement, mais ils ne le tyrannisent plus, et la raison, éternellement progressive, est leur maître ainsi que le nôtre. Enfin, on cessera bientôt de dire : telle chose est vraie, juste et bonne, parce qu'elle est écrite à cette page de tel livre de tel grand homme;

on dira : telle chose est bonne, juste et vraie, quoiqu'un grand homme ou un beau livre ait dit le contraire. »

Deux auteurs célèbres du siècle dernier, dont l'un penseur autant qu'écrivain de génie, l'illustre Montesquieu et de Lolme furent longtemps, pour la connaissance de l'état politique et des institutions libres de l'Angleterre, à laquelle ils avaient les premiers initié la France, comme des autorités souveraines, sur lesquelles se réglaient le jugement et l'opinion de presque toute l'Europe. Ils ont fait école, et de nos jours encore, leurs noms et leurs écrits, *l'Esprit des lois* surtout, sont continuellement invoqués. Cependant, il faut bien le dire, et on le peut, aujourd'hui, sans porter la moindre atteinte à une gloire consacrée par le temps, le prestige même de ces oracles, en détournant le libre examen de toute nouvelle analyse, n'a pas peu contribué à répandre des erreurs, disons même à entretenir dans une fâcheuse ignorance sur le fond et la nature véritable d'une partie des éléments de la constitution britannique. L'expérience a démontré que pour atteindre aux mêmes résultats, dans des situations différentes, il ne suffisait pas d'une imitation pure et simple du parlementarisme anglais, sur la foi des maîtres de la théorie. Montesquieu et de Lolme, par leurs écrits, appartenaient, tous les deux, à un siècle dont la spéculation philosophique et l'idéalisme politique étaient des caractères distinctifs. Associés au travail des esprits de leur temps, qu'ils dominaient par la pensée, ils durent s'appliquer par-dessus tout aux moyens de frayer, par l'exemple, des voies nouvelles à une société dont ils pressentaient les aspirations futures. S'attachant

d'ailleurs à faire ressortir les avantages politiques plus qu'à pénétrer le fondement social des institutions anglaises, ils en opposèrent le jour éclatant aux ombres du régime de l'ancienne monarchie française, comme jadis Tacite avait idéalisé, pour la société blasée de Rome, le tableau qu'il lui présenta des mœurs primitives des Germains. De Lolme en particulier, dont les vues n'avaient pas la profondeur de celles de Montesquieu, se complut dans la brillante description de la surface du régime parlementaire foncièrement oligarchique de l'époque, ce qui explique la haute faveur avec laquelle son livre fut accueilli, dans le pays même dont il flattait l'amour-propre national. Quant à *l'Esprit des lois*, il ne faut pas perdre de vue que l'analyse de la constitution d'Angleterre ne s'y détache que comme une particularité saillante d'un fond abstrait, dans le vaste cadre de la généralité du sujet traité. Aussi, dans les théories établies sur ces données, la constitution de ce pays était-elle toujours envisagée comme une création plus ou moins systématique et artificielle, tandis qu'elle n'a jamais été, par le fait, autre chose que le produit graduel ou résultat temporaire des expériences et des luttes qui marquèrent le développement incessant d'une législation fondée sur la base originaire de la *common law*, du droit commun, de la vieille coutume anglo-saxonne. On supposait une division absolue, un partage bien arrêté des pouvoirs, une pondération calculée des forces dans le système représentatif, distinctions idéales qui n'étaient pas strictement conformes à la réalité. Or méconnaître, dans le développement et le jeu des institutions anglaises, la persistance de cette prédominante autorité de la coutume, c'était laisser hors de compte le prin-

cipe qui y formait la plus solide garantie de stabilité et de durée. Le respect de l'ancien, l'attachement à l'usage, tel est, en effet, le principal ciment de ces institutions, ce qui en empêche le détraquement et les préserve de toute solution de continuité dans la voie des réformes. Au défaut de cet esprit de suite, on suppléait, dans l'imitation du modèle, sur le continent, par la fiction du contrat social et par l'autorité, si souvent précaire, des chartes écrites. Peu importait, d'ailleurs, avant la Révolution française, que les débats parlementaires de la Grande-Bretagne ne fussent que les débats d'une aristocratie toute-puissante, séparée en deux camps, et que la chambre des communes, illusoire représentation du peuple, fût alors, elle-même, presque entièrement inféodée à l'influence d'une oligarchie terrienne. On n'en admirait pas moins le spectacle de la puissance, de la fortune et de la prospérité toujours croissantes, sous l'administration d'un ministre chef de parti tel que le premier Pitt; on voyait, au temps des lettres de cachet, un pays de liberté dans l'Angleterre; on ne poussait pas encore jusqu'au fond l'examen de la nature des principes, des conditions et des garanties véritables de cette liberté.

Le long et glorieux ministère du second Pitt ne fut pas moins que celui de lord Chatham une espèce de dictature de cabinet, fondée sur l'appui d'une majorité compacte, que la crainte du débordement des idées de la Révolution française avait armée, cette fois, d'un violent esprit de réaction contre toutes les tendances démocratiques. La liberté, loin de gagner du terrain, fit des pas en arrière, refoulée comme elle l'était, dans cette crise, par la tension fébrile du sentiment national, que la guerre surexcitait dans une autre direction.

Mais, après le rétablissement de la paix, le mouvement libéral et radical reprit le dessus, sous l'influence du rapide et prodigieux accroissement de la richesse et du bien-être matériel, dont l'industrie et le commerce étaient les sources vives. Depuis lors, la constitution britannique a subi de grandes transformations. L'acte d'union avec l'Irlande et l'émancipation des catholiques, procurèrent à ceux-ci le droit de participer aux travaux du parlement, dont ils avaient été si longtemps exclus. La réforme électorale dégagea la majeure partie de la chambre des communes des liens du patronage de la haute aristocratie, et y donna la prépondérance à l'intérêt des villes et des bourgs sur celui de l'oligarchie terrienne. Celle-ci dut se reconnaître vaincue par l'opinion, qui décida du rappel des lois sur les grains. La symétrie du jeu de bascule entre les deux anciens partis historiques des whigs et des tories une fois rompue, ils se désorganisèrent, ne conservant que nominalement la tradition de leurs rôles antérieurs. Par le fait de l'importance décisive des mesures financières, dont elle s'est trouvée, de tout temps, presque exclusivement saisie, la chambre des communes vit se concentrer dans ses propres mains l'omnipotence que le parlement tout entier avait acquise, sous la dynastie hanovrienne, aux dépens de la prérogative dont la couronne avait laissé tomber l'usage, de fait, et n'a conservé l'exercice nominal que pour la forme. Mais, aux anciennes majorités compactes, aussi constantes dans leurs alliances que persévérantes dans leurs programmes, ont succédé des majorités à faible cohésion, flottantes et précaires, dont la composition varie sans cesse. Le genre de régime parlementaire qu'avaient connu et observé Mon-

tesquieu et de Lolme, est tombé complétement en dissolution, et il paraît, encore aujourd'hui, presque impossible de prévoir quel sera le phénix qui renaît de ces cendres.

D'autres changements, non moins considérables, ont été opérés, sous l'influence du progrès des idées radicales, par diverses mesures de réforme, dans l'organisation communale et locale, à tous les degrés de l'échelle de la société anglaise. La liberté, celle de la presse et de la parole surtout, est entrée dans une phase victorieuse et a tellement passé dans l'usage que l'on peut regarder sa cause comme irrévocablement gagnée, de l'autre côté de la Manche. C'est même, on peut le dire, au milieu des épreuves que le parlementarisme y a traversées, ce triomphe de la liberté principalement qui sauve la légalité en Angleterre.

Le continent, au fort de ses propres agitations et devant les mécomptes d'une application souvent fausse du régime parlementaire, devait naturellement chercher à mieux comprendre des institutions dont il n'avait pas encore la clef. On s'appliqua notamment à l'étude, beaucoup trop négligée au dernier siècle, des conditions dans lesquelles se pratique, en Angleterre, le *selfgovernment*, c'est-à-dire l'administration directe des intérêts locaux par les citoyens eux-mêmes.

En France, indépendamment du grand intérêt rétrospectif qui s'attache aux magnifiques travaux historiques de M. Guizot, l'appréciation des rapports économiques, politiques et sociaux d'outre-Manche, au point de vue de l'actualité même, a formé, depuis l'époque de la Restauration jusqu'au temps présent, en divers sens, l'objet d'une multitude de publications d'un caractère plus ou moins général ou spécial.

Telles ont été dernièrement, pour ne mentionner que les plus récentes, celles de M. Dupont-White, sur les institutions locales, et de M. Lefèvre-Pontalis, sur le régime électoral de nos voisins. La docte Allemagne, plus encore, a été féconde en travaux consciencieux sur toutes les parties du droit public et privé de l'Angleterre. On en jugera par le relevé bibliographique dont nous avons fait suivre cette notice. Les plus remarquables, sans contredit, par l'étendue et la profondeur, sont ceux de M. Rodolphe Gneist de Berlin. Du grand ouvrage dont il a commencé la publication en 1857, et dans lequel il se propose d'embrasser tout le vaste ensemble du droit constitutionnel et administratif de cette contrée, il a paru trois énormes volumes, qui ont été largement utilisés par l'auteur de ce livre et forment ce qu'il y a, jusqu'à présent, de plus complet sur la constitution de l'État britannique et le *selfgovernment*. Mais cet ouvrage sort, par ses dimensions mêmes, de la catégorie des lectures faciles.

Quant à l'Angleterre elle-même, il va sans dire qu'elle ne manque de livres sur aucune partie de l'histoire et du régime de ses lois et de ses institutions nationales. Il suffit de nommer Blackstone, Hallam, Cox et tant d'autres, dont les œuvres sont également rapportées à la fin de ce volume; mais, comme tous ces auteurs n'ont eu généralement en vue, dans leurs écrits, que l'instruction de leurs compatriotes, il s'en faut aussi de beaucoup qu'ils soient d'une intelligence facile pour le lecteur continental.

Aussi, les notions justes et claires, sur l'ensemble du régime politique et social de la Grande-Bretagne, ne sont-elles pas encore très-répandues hors de cette

contrée, et c'est en vain que l'on chercherait encore, après les grands changements qui y ont eu lieu, à pallier l'insuffisance de lumières, à cet égard, avec la citation respectueuse des autorités du dernier siècle. Il y avait là, dans la bibliographie, surtout en présence du développement toujours croissant des relations de toute espèce entre le continent et cette terre insulaire, un manque de moyens de renseignement très-sensible.

Fischel, le premier, s'avisa de combler cette lacune. Il appartient aux lecteurs de juger comment il a rempli son but, dans la publication de ce livre, qui ne s'adresse pas précisément à tout le monde, mais que toute personne un peu versée dans l'histoire de l'Angleterre lira certainement avec intérêt et non sans fruit. Il n'a pas eu, dit-il, la prétention de rivaliser, pour le style, avec les classiques écrivains français du dix-huitième siècle, ni, pour la profondeur des recherches et de l'érudition, avec son savant compatriote et maître, M. Gneist. Il n'a voulu qu'esquisser à grands traits et fixer dans un petit cadre le tableau si animé de l'origine, du développement successif et de l'état final de la constitution britannique, en ne négligeant aucun des aspects d'un intérêt général qu'elle présente. Primitivement issue de la *common-law* ou vieille coutume anglo-saxonne, cette constitution n'est devenue ce qu'elle est, maintenant, qu'après avoir subi, par l'effet des actes du parlement qui forment le droit statutaire, de continuelles modifications, sous l'influence du cours des événements et des nécessités politiques et sociales de chaque époque. Pour la saisir au vif et bien la comprendre, le

narré des phases principales de son développement antérieur est le plus souvent indispensable. Ce sujet est donc de ceux pour l'intelligence desquels il importe de rapporter exactement les faits non moins que de bien exposer les principes. Aussi Fischel ne s'est-il pas, comme on l'a vu, attaché plus qu'il n'était strictement nécessaire à la forme didactique, et n'a-t-il pas craint d'entremêler son récit d'anecdotes, ni d'y faire entrer nombre de fragments caractéristiques de discours et d'écrits liés directement aux circonstances et aux incidents les plus remarquables de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, qu'il nous fait ainsi connaître en grande partie par la bouche ou la plume des Anglais et des acteurs eux-mêmes. Il y a d'autant moins à critiquer à cette méthode que, dans un pays libre, ce ne sont pas tant les institutions qui forment le génie national que les inspirations de ce dernier qui vivifient, remanient et modèlent constamment, à son gré, les institutions.

L'auteur, ne visant qu'à une image exacte et fidèle des réalités de la vie politique et sociale de l'Angleterre, ne l'a point idéalisée. Il ne s'est pas renfermé dans le cercle vicieux des brillantes et commodes formules d'une admiration toute conventionnelle. Il n'a point cherché à flatter le portrait, à dérober à l'œil les taches et les rides, sans lesquelles il n'y a pas de ressemblance complète, de reproduction véritable de la physionomie. Mais, sans être anglomane, ni d'enthousiasme, ni par entraînement, il se montre, en toute circonstance, impartial et juste pour l'Angleterre, prompt à reconnaître et à mettre en relief tout ce qui y est réellement grand, recommandable et digne ou susceptible d'imitation.

Se bornant au calque des faits du passé et du présent, il a peu fait courir sa pensée sur le domaine conjectural des probabilités de l'avenir. Nous n'oserions le blâmer de cette réserve : combien n'a-t-on pas vu de ces jugements prophétiques et de ces affirmations sentencieuses, anticipant sur les événements du lendemain, recevoir un démenti complet de ceux-ci ! Libéral d'instinct et par conviction, mais sans parti pris d'opinions préconçues, comme sans tendances arrêtées de polémique ou de système, et n'écrivant en quelque sorte pas moins pour s'éclairer lui-même que pour instruire les autres, Fischel a été, généralement, beaucoup plus soucieux de bien saisir et marquer les caractères distinctifs de l'état politique et social de l'Angleterre que de multiplier et forcer les comparaisons, souvent si scabreuses, avec la diversité de conditions des autres pays.

Bien que le plan de Fischel soit, en général, bien conçu, l'ordonnance particulière des faits répandus avec profusion dans son livre, l'insuffisance des développements dans certaines parties qui en comportaient davantage et, souvent aussi, le manque de résumés qui facilitent l'aperçu, peuvent, il est vrai, laisser à désirer. Mais, en allant au-devant de la critique, faisons observer aussi qu'il n'eût guère été possible d'éviter ces défauts, ou d'y remédier dans une traduction libre, sans s'imposer, en même temps, l'obligation d'étendre considérablement le cadre adopté par l'auteur. On peut, enfin, regretter de même que celui-ci n'ait pas rattaché à son tableau de la constitution de l'Angleterre, dans un but d'enseignement pratique, le résumé succinct de l'état actuel des principales dispositions du droit privé ainsi que du droit

pénal d'outre-Manche; mais il suffit, pour cet objet, auquel M. Ch. de Franqueville a eu plus particulièrement égard, dans la publication récente de son propre livre sur les institutions anglaises, de renvoyer à ce dernier.

Maintenant, s'il s'agit de déterminer positivement le fond de la nature du gouvernement actuel de l'Angleterre, celle-ci se présente à l'analyse avec tous les caractères d'une véritable république, aristocratiquement régie, et abritée contre le vent des révolutions et des rivalités trop ambitieuses, sous les larges plis du manteau royal dont elle est drapée à son faîte. Le souverain, sur son trône, n'y apparaît que comme le président du grand collége de l'aristocratie. La commune antithèse que la France est le pays de la démocratie, l'Angleterre celui de l'aristocratie par excellence, n'exprime que la vérité; mais, pour que ces mots parlent clairement à l'esprit, il importe de préciser, par quelques explications, le sens que l'on y attache dans chacun des deux pays. Le caractère démocratique de la France est déterminé par l'esprit d'égalité dans les mœurs, par la grande division, l'extrême fractionnement même de la propriété foncière, par l'égalité de partage en matière de successions, cause permanente de ce morcellement, par le suffrage universel, depuis qu'il est devenu la base du système représentatif de la nation, et par le scrutin secret. La trempe aristocratique de l'Angleterre résulte, au contraire, de l'habitude d'une distinction beaucoup plus tranchée de la société en classes, de la prépondérance de la grande propriété, conséquence du droit d'aînesse dans la succession aux

biens réels, et d'une législation qui reconnait et autorise les majorats et les substitutions, sans parler de la limitation des droits électoraux par un cens, très-modique, du reste, mais qui retient cependant les élections sous l'influence de l'aristocratie et des classes moyennes. Les contre-forts de l'intérêt aristocratique dans ce pays sont, en outre, l'hérédité de l'office politique de la pairie et l'intime liaison qui identifie avec cet intérêt celui de l'Église établie, par le côté des priviléges dont elle jouit également. L'esprit d'aristocratie a de profondes racines dans la société anglaise; ne disons pas, toutefois, dans la nation. Il importe, en effet, de ne pas oublier que presque toutes les institutions aristocratiques du pays sont d'origine féodale ou normande, qu'elles y dérivent essentiellement du droit statutaire, non de la coutume saxonne ou *common law*. On ignore assez généralement que, d'après celle-ci, le suffrage universel a formé, au contraire, le principe des élections pour le parlement, jusqu'à Henri VI, principe qui s'est maintenu encore longtemps après dans la vestry paroissiale, où il ne disparaît que sous la Restauration, dans le mouvement réactionnaire du temps contre l'esprit puritain et républicain. Mais cet esprit démocratique n'est pas mort dans la race anglo-saxonne, et partout où l'occupation du sol n'est pas limitée par des droits exclusifs, en Australie comme dans toute l'Amérique anglaise, c'est la démocratie, triomphante aux États-Unis, qui s'attache aux pas de l'émigration et s'établit avec la colonisation britannique, sans que le lien colonial souffre, même aujourd'hui, de ce contraste entre le régime de la mère-patrie et celui de ses possessions d'outre-mer.

Le fait est que la démocratie a suivi, en Angleterre, jusqu'à un certain point, une marche qui apparaît comme l'inverse du cours de ses destinées sur le continent; elle s'évanouit, de l'autre côté de la Manche, précisément à l'époque où, dans les autres pays, elle commence à prendre conscience d'elle-même et à manifester quelques-unes de ses tendances propres.

D'autre part, il faut le dire aussi, l'aristocratie a une signification grande et large en Angleterre, et le développement de sa puissance y est un phénomène à part, dont il n'y a pas de pendant ailleurs. Elle n'y a jamais été fondée, comme elle l'était sous l'ancienne monarchie en France, et l'est encore dans certains autres pays, sur les prétentions exclusives, les priviléges ou les immunités d'une caste nobiliaire, sur un isolement orgueilleux de celle-ci, répugnant au contact avec le reste du peuple, ni sur le vain prestige de l'ancienneté des arbres généalogiques. Ce n'est point une aristocratie du sang, mais une aristocratie politique, dont l'esprit de corps dérive de l'esprit de son institution même et ne se rapporte qu'à celui-ci. Observons que la noblesse titrée, la pairie elle-même, qui est peu nombreuse, mais possède avec la gentry la majeure partie du sol, à la faveur de l'*entail*, n'ayant que des priviléges réservés à la personne du titulaire et à celle de l'héritier, rentre continuellement dans la roture par ses cadets. Riche et indépendante, elle a été de tout temps en mesure d'assumer gratuitement les charges de l'exercice d'une grande partie des fonctions publiques, et n'a jamais pesé sur le budget comme un élément oisif et parasite. Cette noblesse est, d'ailleurs, loin de former l'aristocratie dirigeante à elle seule.

L'aristocratie anglaise, dans l'acception moderne, pratique et plus générale du mot, comprend tous ceux qui, par leur position, trouvent moyen d'asseoir leur influence ou leur autorité sur les deux plus solides fondements du pouvoir, la fortune et l'éducation supérieure. Mélange d'aristocratie territoriale, de ploutocratie et de sommités de tout genre, elle ne forme point une caste, mais une classe, dans l'organisme vivant de laquelle s'est cristallisé comme un noyau de grands propriétaires, auquel se rattachent, par une affiliation constante, tous les possesseurs des grands capitaux qui s'acquièrent dans l'industrie et dans le commerce, ainsi que toutes les supériorités intellectuelles qui percent. Dans ce cercle élastique, dont la circonscription s'élargit graduellement, tout gravite aujourd'hui, par le fait, en Angleterre, autour d'une double ploutocratie, représentée par la *nobility* et la *gentry* propriétaire, dans les campagnes, et par le capital, dans les villes. L'extrême concentration de la propriété foncière, dans ce pays, n'est, elle-même, qu'une conséquence d'un respect, excessif peut-être, de la liberté individuelle, ou plutôt de l'entière liberté laissée à chacun, indistinctement, de régler à sa guise la disposition de tous ses biens, dans le présent comme pour l'avenir. Le grand pouvoir de fait, qui en résulte pour les propriétaires du sol, s'est maintenu et perpétué par l'esprit et les mœurs de la société, plus encore que par l'effet des lois; car, celles-ci, bien qu'elles admettent le droit d'aînesse *ab intestat* (1), n'ont jamais eu pour tendance de favoriser ce mode de succession immobilière, comme on pourrait se l'imaginer. Ajou-

(1) Voir pourtant les exceptions au tome I, p. 45

tons que ce droit n'existe pas seulement en Angleterre, mais aussi dans une partie des États-Unis, à côté de la liberté testamentaire. Le grand pouvoir auquel l'aristocratie territoriale était parvenue par la possession de ses vastes domaines, sous la maison de Hanovre, elle a été forcée de le partager, de plus en plus, depuis un demi-siècle, depuis le bill de réforme surtout, avec les classes moyennes, dont l'influence grandit de toutes parts et ne se borne plus, comme autrefois, dans l'État, à un simple contrôle. En effet, si l'on excepte, comme nous l'avons dit plus haut, des priviléges ne profitant qu'aux chefs de famille de la noblesse titrée et de la gentry héréditaire, la loi ne trace aucune ligne de démarcation positive entre ces rangs supérieurs et le squire de campagne ou le simple gentleman, dont la qualité ne repose que sur une distinction de pure courtoisie, qui lui est volontairement accordée par le monde, en considération de son état de fortune, de sa profession ou de ses relations personnelles. On s'explique ainsi comment, en réalité, l'esprit aristocratique de l'Angleterre n'a rien d'incompatible avec le principe de l'égalité civile. Mais la société anglaise n'en est pas moins un composé de classes à mœurs bien distinctes, et dont la répartition offre des rapports bien différents de ceux qui existent dans les divers pays de l'Europe continentale.

Les chiffres du recensement de 1861 en témoignent. Il portait la population totale des îles britanniques, y compris celles de la côte de Normandie, à 29,321,000 âmes, dont 20,228,000, ou plus des deux tiers, appartenant à l'Angleterre proprement dite et au pays de Galles. Arrêtons-nous à ce dernier nombre, dans lequel il faut commencer par faire abstraction de tous

les hommes, femmes et enfants vivant, sans occupations propres, dans les conditions de dépendance de la famille et de la domesticité, lesquels ensemble ne représentent pas moins d'un tiers de toute la population mâle et des deux tiers de toute la population féminine.

La proportion des adultes des deux sexes, dans les classes industrielles et marchandes, s'élevait à environ 39 pour 100; dans la classe agricole, qui forme partout une si grande majorité sur le continent, elle n'atteignait plus 15 pour 100 du total de la population adulte de l'Angleterre. Le nombre des propriétaires de domaines ruraux n'a varié, de 1851 à 1861, que de 30,315 à 30,766, maîtres de presque toutes les terres du royaume; celui des 250,000 fermiers, vivant sous leur dépendance, est resté à peu près stationnaire, et le reste du personnel des exploitations rurales, comprenant les laboureurs, pâtres, valets de ferme, servantes, etc., s'est même réduit de 1,097,000 à 1,091,000. Enfin, l'Angleterre comptait, en 1861, 110,000 de ces heureux du siècle pour lesquels il n'y a pas d'autre qualification que celle de rentiers et rentières. Il est, assurément, très-remarquable que, dans ce pays, la tendance à la grande culture persiste toujours. Ainsi, dans dix comtés agricoles, sur l'économie rurale desquels on a pu se procurer des renseignements complets, le nombre total des fermes s'est réduit de 52,968, en 1851, à 47,191, en 1861. Cette diminution a porté exclusivement sur les petites fermes et les moyennes (jusqu'à la contenance de 300 acres ou 121 hectares et demi), dont le nombre est descendu de 47,487 à 41,255, celui des fermes parcellaires (de moins de 5 acres), en

particulier, même de 1,784 à 1,086, tandis que celui des grandes fermes (au-dessus de 300 acres) seul s'est accru, dans le rapport de 5,481 à 5,936.

Concluons de ces rapprochements que, malgré la marée montante de l'influence du capital et la prépondérance, de plus en plus marquée, de l'élément industriel et marchand, ouvrier et bourgeois, des villes, l'influence de la gentry propriétaire, dans les campagnes, est encore aujourd'hui plus fermement assise que jamais. Il y a certainement de grands maux dans le cortége de cette domination locale de la grande propriété foncière, qui a complétement déraciné du sol et poussé dans les villes la majeure partie des descendants de ceux qui le cultivaient autrefois. Elle est la cause première de l'accroissement du prolétariat, que l'extrême division du travail et les autres conditions du gigantesque développement de l'industrie manufacturière de la Grande-Bretagne, avec les fréquents chômages, ne tendent pas non plus à diminuer. Cependant, il faut observer que l'agriculture présente aujourd'hui, dans ce pays, une organisation tout à fait analogue à celle de l'industrie même, et il serait intéressant d'examiner si le paupérisme, dans les campagnes aussi, n'est pas une conséquence imputable au régime économique ou mode d'exploitation, plutôt qu'au fait seul de l'existence de la grande propriété, comme institution légale et sociale.

Mais le plus grand abus que l'intérêt de l'aristocratie terrienne continue à faire peser sur l'Angleterre, dérive du maintien de son association avec l'Église anglicane et d'un privilége exorbitant de celle-ci. On sait que, dans cette contrée, la population tout entière, sans distinction de religion, est obligée de fournir à

l'opulent entretien d'un clergé qui ne satisfait aux besoins spirituels que d'une moitié des habitants. C'est une injustice criante ; mais elle n'affecte que l'intérêt matériel des contribuables; et, d'un autre côté, on peut même admettre qu'indirectement la nécessité qui en résulte, pour tous les dissidents, de pourvoir eux-mêmes à l'organisation et à l'entretien de leurs établissements religieux, n'a pas été sans une influence salutaire sur le développement de l'esprit d'association en général, par le caractère de moralité sérieuse qu'elle est de nature à lui imprimer. La liberté des cultes, depuis l'acte d'émancipation des catholiques, est complète en Angleterre; la fondation d'aucune secte nouvelle, par contribution volontaire, n'y est subordonnée à une autorisation préalable; l'application du principe de l'Église libre dans l'État libre y est pleinement résolue. Et cette tolérance est un heureux progrès; car, quoi que l'on puisse dire, avec raison, des travers de l'esprit de secte, il n'en est pas moins vrai que la véritable piété, celle qui se montre la plus féconde en œuvres charitables, de l'autre côté de la Manche, s'est surtout réfugiée chez les dissidents. L'Église anglicane ne domine, dans les campagnes, que par le patronage, comme support de l'autorité des grands propriétaires; et l'épiscopat, au sommet de sa hiérarchie, n'est que la doublure spirituelle de la pairie, avec laquelle il se confond presque à la chambre haute.

La liberté, en Angleterre, n'est pas le couronnement, mais la base même de l'édifice politique, et c'est elle aussi qui a formé, jusqu'à présent, le principal correctif des abus et des maux dont souffre le

pays. Or, pour qu'un peuple soit réellement libre et puisse rester libre, il faut qu'il soit, avant tout, maître de régler et de gouverner les intérêts généraux qui le touchent le plus directement, c'est-à-dire tout d'abord ceux de l'administration locale et communale. C'est ce qu'on appelle, en un mot, le *selfgovernment*, qui, sous une forme ou une autre, a toujours existé en Angleterre, et qui y reprend, de nos jours, dans les villes, un caractère de plus en plus démocratique. Mais dans les campagnes, où il perdit entièrement ce caractère, avec la substitution des comités (*select vestries*) aux assemblées générales de la paroisse, sous les derniers Stuarts, alors que les libertés municipales étaient pareillement, en majeure partie, confisquées au profit de petites cliques, dominées elles-mêmes par l'influence de l'oligarchie territoriale, il a conservé un cachet essentiellement aristocratique. Toutes les fonctions d'un ordre supérieur y sont restées gratuites. Dans les villes, au contraire, où les tendances démocratiques l'emportent, depuis l'acte de réforme des corporations municipales, le *selfgovernment* a revêtu une forme de circonstance et ne s'exerce plus, comme autrefois, directement, mais par voie d'élection et de délégation, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'une bureaucratie, de création nouvelle et distincte, qui devient tous les jours plus nombreuse. Fischel blâme vivement l'adoption de cette forme, qui peut, en effet, présenter des inconvénients; seulement il oublie, ce nous semble, qu'elle a été jusqu'à un certain point commandée par la force des choses. Dans un pays comme l'Angleterre, où le mouvement des affaires industrielles et commerciales absorbe tellement l'activité des classes moyennes qu'il ne laisse

guère de loisirs à ceux dont les intérêts particuliers y sont engagés, et où tous les services administratifs se compliquent de jour en jour davantage, il paraît difficile de pourvoir à ceux-ci autrement que par l'office d'employés salariés.

En somme, la haute aristocratie, présidée par le souverain et principalement investie des honneurs suprêmes, jouit encore, en Angleterre, de la plus large part des avantages personnels qui en résultent; mais, en réalité, le pouvoir presque tout entier a passé, de nos jours, à la chambre des communes. Celle-ci, devenue l'âme de la législation, dans laquelle la chambre des lords n'intervient généralement plus que comme un simple pouvoir modérateur, fait surtout les lois, que la chambre haute se borne le plus souvent à enregistrer et que la royauté sanctionne. Tenant les cordons de la bourse, dont elle ne s'est dessaisie à aucune époque, la chambre élective a maintenant, sur toutes les affaires de l'État, un pouvoir de contrôle presque illimité, qui ne souffre, comme on l'a vu, des restrictions qu'à l'égard de la politique extérieure. C'est cette chambre qui véritablement gouverne, par l'organe du ministère, responsable envers elle, et qu'elle fait et défait. La concentration d'un aussi grand pouvoir dans ses mains est, d'ailleurs, moins la conséquence d'un droit formel que le fait de l'usage, fait qui s'est établi à peu près comme le régime actuel de la presse et la publicité des débats du parlement, celle-ci même contrairement aux priviléges de ce dernier, ou comme, en sens inverse, l'exercice direct de la prérogative royale, par la couronne, et le rôle actif de la chambre des pairs, dans la législation, se sont presque entièrement

perdus par un non-usage prolongé. Cependant une partie seulement de l'autonomie de la nation se fonde sur sa représentation au parlement; l'autre, sur le *selfgovernment*, qu'elle se réserve toujours, comme on vient de le voir, dans le comté, la municipalité et la paroisse, et qui est un des fondements de sa liberté, mais non le seul; car celle-ci a de non moins fortes garanties dans les institutions judiciaires du pays, dans le jury, dans l'organisation et la composition des tribunaux, ainsi que dans certaines règles traditionnelles et souveraines de leur pratique. C'est là le côté vraiment lumineux et un des plus intéressants à étudier du régime britannique. Dans aucun pays on n'a pris à cœur et multiplié autant qu'en Angleterre les déclarations, mesures et précautions légales destinées à garantir la liberté générale et individuelle, l'inviolabilité des personnes et des droits, en élevant et assurant par-dessus tout le respect de la loi, comme le fameux acte d'*habeas corpus*, la pétition des droits et, plus anciennement encore, la Grande-Charte en témoignent. Nulle part on ne s'est mieux appliqué à bien comprendre les idées de liberté, d'autorité et de légalité, à bien distinguer la liberté de la licence et l'autorité de l'arbitraire, ainsi qu'à se prémunir efficacement contre celui-ci. De même que le droit romain, restauré et modernisé dans le code civil français, qui en est imbu, passe justement pour un modèle de raison écrite, en matière de droit privé, de même le droit public anglais, dont les fondements remontent jusqu'aux origines de la société anglaise, et dont le développement successif forme les plus belles pages de son histoire, peut être recommandé à l'imitation, comme une des bases les

plus sûres et des sources les plus pures du droit public intérieur et de la liberté politique, chez tous les peuples et dans tous les États modernes. Quant au corps même de la législation et de la jurisprudence anglaises, il est vrai, si l'on peut appeler ainsi l'indescriptible et indéfinissable chaos des lois, coutumes, décisions judiciaires et statuts, généraux ou locaux, sans nombre, dont il se compose, et dans lesquels toute codification manque encore, il ne brille point, même à côté des législations continentales les moins parfaites, au point de vue de la science et de la valeur pratique non plus qu'à celui de la procédure, véritable dédale, ou des avantages de la méthode et de la clarté, absentes de presque toutes ses parties même les plus essentielles. Seulement il ne faut pas perdre de vue, dans l'appréciation du caractère de la législation propre à l'Angleterre, que, la *common law* n'étant pas un droit écrit, les sentences ou *records* des tribunaux y forment elles-mêmes toute l'interprétation du droit commun, et que celui-ci, étant la règle souveraine qui domine le droit statutaire, accorde aux juges un pouvoir discrétionnaire très-large, à l'égard des lois caduques ou tombées en désuétude (*obsolete*). Mais, d'un autre côté, nulle part les formes de l'instruction et du jugement ne sont réglées avec plus d'égards pour une stricte et religieuse observance du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, ne sont plus tutélaires de la liberté individuelle, même dans la personne d'un accusé. Le for privilégié des lords à la cour des pairs n'est lui-même qu'une application spéciale de la règle du jury. Nulle part les attributions de celui-ci ne sont aussi larges, au civil comme au criminel, et la magistrature, depuis le juge de paix, magis-

trat du *selfgovernment* dont les fonctions sont gratuites, jusqu'aux juges royaux des cours de Westminster, ne joüit d'une aussi haute autorité et n'a son indépendance aussi largement garantie; nulle part, enfin, le pouvoir judiciaire n'est constitué et ne fonctionne avec la même unité qu'en Angleterre, où tout conflit de compétence est impossible comme toute justice de cabinet, où la juridiction des tribunaux ordinaires s'étend sur les agents du pouvoir exécutif, qu'elle atteint dans leur responsabilité, comme sur les autres citoyens; où il n'existe point de ministère public militant, chargé de poursuivre, au nom de l'État, sur tout ordre de haut lieu, et où la police même est moins un instrument du pouvoir qu'une agence officieuse de l'autorité, au service du public.

En Angleterre, la plus grande maturité politique de la nation lui a fait trouver le secret de l'union rationnelle de la liberté avec le principe de l'autorité, dans l'habitude de distinguer entre la loi et les agents chargés de l'exécuter, entre le droit et l'usage, respectivement l'abus, du pouvoir. Avec cette idée du droit, chacun, dans ses entreprises, y est habitué à courir droit à ses fins, à ne se laisser arrêter que par les défenses légales existantes. De là, cette spontanéité, cette puissance d'initiative plus grande dans l'activité que les particuliers et leur association libre y déploient souvent; de là aussi, cette simplicité que l'on remarque dans le fonctionnement et la pratique de presque toutes les branches de l'administration de l'État même, malgré l'imperfection notoire du mécanisme de la plupart d'entre elles. La théorie de l'unité d'action du pouvoir exécutif, ne comportant qu'une responsabilité collective et soli-

daire, est loin d'être interprétée, dans ce pays, d'une manière aussi absolue qu'en France, où la centralisation de ce pouvoir est telle qu'il ne dépend même pas de lui de fixer, d'avance, les bornes auxquelles son action ou son intervention doit s'arrêter. Aussi, la question de l'autorisation préalable, de l'appui ou de la désapprobation du gouvernement, forme-t-elle, en France, un sujet de préoccupations constantes, dans toutes les entreprises majeures, d'intérêt public ou privé. Sous l'influence des habitudes françaises, la société attend toujours plus ou moins de la direction du gouvernement et de son concours; chez nos voisins d'outre-Manche, c'est, au contraire, le gouvernement qui reçoit l'impulsion des vues et des efforts combinés de la société, ou du moins d'une partie notable de celle-ci. Dans les deux pays, le sentiment national se rencontre et se manifeste, dans le faisceau de l'État, avec la même unité et une égale intensité, surtout vis-à-vis de l'étranger; mais, en Angleterre, la part que chacun prend à toutes les questions intérieures d'utilité générale et d'intérêt public est plus vive, plus sérieuse et plus soutenue; tout le monde s'y tient constamment en éveil sur le pont du navire de l'État, tandis qu'en France tout dépend, à un bien plus haut degré, de l'habileté, de la résolution et du génie du pilote, dont la responsabilité, dans les moments critiques, devient aussi, par cela même, beaucoup plus grave et plus périlleuse de fait. Or, pour la porter telle, il faut les épaules d'un grand homme. En Angleterre, elle est aujourd'hui singulièrement atténuée, pour les ministres mêmes, par une application de plus en plus large du fond de l'ancienne théorie que le roi ne peut mal faire. (*Voyez* tome Ier, page 188, et tome II,

page 410.) En France, le triomphe d'une révolution dans Paris a toujours et nécessairement entraîné la province; en Angleterre, avec l'ordre de choses établi, on peut se demander si le succès de la plus formidable insurrection à Londres, ville de près de trois millions d'habitants, à moins qu'elle ne fût assurée d'avance de l'adhésion générale du pays, n'expirerait pas sur les confins des comtés limitrophes. En Angleterre, la vie publique tout entière se meut dans les bornes de certaines traditions, qui se sont formées à l'école du *selfgovernment*, et celui-ci, singulièrement favorisé, dans l'origine, par l'absence d'une armée permanente, est resté assez fort pour maintenir l'ordre public sans le secours de l'armée; toute agitation y a son frein et son but déterminé. Il en a rarement été de même en France, où ces traditions ne sont pas encore établies. Dans les deux pays, le mouvement part, en général, de pôles contraires, suivant la diversité des situations, les différences dans le caractère et le génie national, dans les antécédents et dans l'éducation des deux peuples. Tout cela est à considérer, pour la solution d'un problème qu'il ne nous appartient ici que d'indiquer, en raison de son importance capitale pour l'affermissement et la stabilité de l'ordre politique, comme pour le repos et le bonheur de la société même.

Sous l'ancien régime parlementaire, la politique extérieure de la Grande-Bretagne, dirigée par les chefs de l'oligarchie du temps, avec un admirable esprit de suite, vers un but fixe et dont elle avait nettement la conscience, atteignit de magnifiques résultats : la prépondérance commerciale et maritime, avec la fonda-

tion d'un immense empire colonial. Depuis que les conditions du régime ont changé, cette politique a faibli, par suite des fluctuations incessantes qui se sont établies dans le mouvement des partis; mais, les progrès de la liberté et la puissance qu'y a gagnée l'opinion, ont permis au pays de poursuivre dans son sein, avec d'autant plus de succès jusqu'à présent, en se repliant davantage sur lui-même, des réformes importantes et salutaires. Il n'a d'ailleurs rien perdu de sa grande supériorité sur mer, ni de sa tendance à s'arroger une espèce de suprématie maritime, qu'il affecte de présenter comme nécessaire à sa propre sécurité. Mais cette prétention, que ni les États-Unis, ni la France n'ont jamais admise, sera-t-elle endurée plus longtemps par le reste de l'Europe? Ce qui se passe en ce moment sur les bords de la Baltique semble indiquer le contraire. Si le maintien de l'équilibre européen est une des principales garanties de l'indépendance des États, il ne suffit pas d'en proclamer la nécessité sur le continent, il faut le laisser s'établir aussi dans les rapports de la puissance maritime. Or les hommes d'État anglais, qui ont tant fait pour la propagande du bienfait de la liberté du commerce, contesteraient-ils la légitimité du principe et l'intérêt général de la liberté des mers?

Nous avons cherché à résumer en peu de mots les rapports actuels du régime constitutionnel de l'Angleterre. Ce régime, toutefois, dont elle peut s'applaudir à beaucoup d'égards, n'est ni parfait, ni surtout immuable; la loi électorale de 1832, notamment, sur la critique de laquelle nous ne reviendrons pas (1),

(1) Voir livre VII, chapitre IV, § 2.

étant loin d'avoir satisfait tout le monde, n'a pas cessé d'être en butte aux attaques des radicaux, qui poussent à une nouvelle extension du système électoral, dont le suffrage universel avec le scrutin secret pourrait être le dernier mot. Or une telle concession serait de nature à affecter la constitution britannique bien plus profondément que toutes les réformes antérieures. Aussi voyons-nous, depuis quelques années, les majorités parlementaires et le cabinet persister dans l'ajournement indéfini de cette grave question, dont on ne se dissimule pas la portée. Mais, bornons-nous à renvoyer le lecteur aux réflexions faites, à ce sujet (page 443), par l'auteur de ce livre.

FIN DE LA CONCLUSION DU TRADUCTEUR.

RELEVÉ

PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

DES

PRINCIPAUX OUVRAGES ET DOCUMENTS

en langue anglaise, allemande, française ou latine,

UTILISÉS PAR L'AUTEUR.

Annual register (Registre annuel), de 1850 à 1862.

Anstey, *Guide to the history of the laws and constitutions of England* (Guide pour l'étude des lois et de la constitution d'Angleterre).

Archenholz, *Brittische Annalen* (Annales britanniques).

Bacon, *Use of the law in law tracts* (Traités sur la pratique des lois), 2ᵉ édition.

Bancroft, *History of the United States* (Histoire des États-Unis); édition de Rutledge.

Biener, *Das englische Geschworenengericht* (le Jury anglais); Leipzig, 1852.

Blackstone, *Commentaries* (Commentaires), 4 volumes.

Bluntschli, *Deutsches Privatrecht* (Droit privé germanique).

Bowyer, *Commentaries on the constitutional law of En-*

gland (Commentaire du droit constitutionnel de l'Angleterre); Londres, 1846.

Brackelond (Jocelin de), *Chronicles* (Chroniques); Londres, chez Whithacker et Cie, 1844.

Brady, *Boroughs* (les Bourgs).

Brougham, Lord, *The British Constitution* (la Constitution britannique); Londres, 1861.

Le même, *Sketches of the statesmen of the time of George III* (Portraits des hommes d'État du temps de George III); Londres, 1855.

Bucher, *Der Parlamentarismus wie er ist* (le Parlementarisme); Berlin, 1855.

Bulwer, *England and the English* (l'Angleterre et les Anglais).

Burns, *Ecclesiastical Law* (Droit ecclésiastique).

Carlyle, *Cromwell's speeches and letters* (Discours et lettres de Cromwell); édition Tauchnitz.

Cobbet, *History of George IV* (Histoire de George IV).

Coke, *Institutes.*

Cooke, *History of parliament* (Histoire du parlement).

Cowel, *Law dictionary* (Dictionnaire des lois).

Cox (M. A.), *The British Commonwealth, a Commentary on the institutions and principles of british government* (la Communauté britannique, commentaire des institutions politiques et des principes de gouvernement de la Grande-Bretagne).

Crabb, *History of the english law* (Histoire du droit anglais).

Le même, *The Borough* (le Bourg).

De Lolme, La Constitution de l'Angleterre; Amsterdam, 1771.

Disraeli aîné, *Curiosities of litterature* (Curiosités de la littérature).

Doctor and Student (Docteur et étudiant).

Edinburgh Review (Revue d'Édimbourg).

Engels, *Lage der arbeitenden Classen in England* (Situation des classes laborieuses en Angleterre).

Fonblanque (Albany), *How we are governed* (Comment nous sommes gouvernés, en Angleterre).

Forster, *Debates on the great remonstrance* (Débats sur la grande remontrance).

Fortescue, *De Laudibus legum Angliæ* (Éloge des lois de l'Angleterre).

Frédéric II, roi de Prusse, Histoire de mon temps et OEuvres complètes, en un volume.

Froude, *History of England from the fall of Wolsey, etc.* (Histoire d'Angleterre, depuis la chute de Wolsey, etc.); Londres, 1858.

Gans, *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft des Auslandes* (Revue critique de la jurisprudence de l'étranger).

Gervinus, *Geschichte des neunzehnten Jahrhunderts* (Histoire du dix-neuvième siècle).

Glanvilla, *De Legibus Angliæ* (Des Lois de l'Angleterre).

Gneist, *Das heutige Englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht* (le Droit constitutionnel et administratif de l'Angleterre de nos jours), 2 volumes avec un tome supplémentaire; Berlin, Springer, 1857 et 1859.

Grey, Lord, *On Parliamentary Government* (Du Gouvernement parlementaire).

Hale, *History of the common law* (Histoire du droit commun d'Angleterre).

Hallam, *View of the state of Europe during the middle*

ages (Tableau de l'état de l'Europe au moyen âge); Londres, 1855.

Hallam, *Constitutional History of England, from the accession of Henry VII to the death of George II* (Histoire constitutionnelle de l'Angleterre, depuis l'avènement de Henri VII jusqu'à la mort de George II).

Hansard, *Parliamentary Debates* (Débats du parlement), série III.

Henry, le docteur, *History of Great-Britain* (Histoire de la Grande-Bretagne).

Hume, *History of England* (Histoire d'Angleterre), continuée par Smollet et par Hughes.

Junius, Lettres à l'éditeur du *Public Advertiser*.

Kaye, *Administration of the East-Indian Company* (Administration de la Compagnie des Indes orientales), 1853.

Kerr, Édition de Blackstone de 1857.

Klœden, de, *Handbuch der Erdkunde* (Manuel de géographie).

Kohl, *Reisen in England* (Voyages en Angleterre).

Kries, *Die Armenpflege in England* (l'Assistance des pauvres en Angleterre).

Lappenberg, *Geschichte von England* (Histoire d'Angleterre), continuée par R. Pauli.

Lingard, *History of England* (Histoire d'Angleterre).

Lorbeer (Jules), *Die Gränzlinien der Rede- und Pressfreiheit nach englischem Rechte* (Des Limites de la liberté de la parole et de la presse dans le droit anglais).

Macaulay, *History of England* (Histoire d'Angleterre, jusqu'à la mort de Guillaume III); édition Tauchnitz.

Madock, *Chancery Practice* (Pratique en chancellerie).

Mahon, Lord, *History of England, from the peace of*

Utrecht, etc. (Histoire d'Angleterre, depuis la paix d'Utrecht); édition Tauchnitz.

Maitland, *History of London* (Histoire de Londres).

Marquardsen, *Das englische Oberhaus und die Wissenschaft* (la Chambre haute d'Angleterre et la science); Erlangen, chez Ferd. Encke, 1862.

Martineau, Miss, *History of England* (Histoire d'Angleterre).

May, *Law and practice of parliament* (Droit et pratique du parlement).

Le même, *Constitutional History* (Histoire constitutionnelle), 2 volumes.

Meidinger, *Das Brittische Reich in Europa* (la Domination britannique en Europe).

Metcalfe, Lord, *Selections from his papers* (Extraits de ses papiers).

Mill et Wilson, *History of british India* (Histoire de l'Inde britannique).

Montesquieu, l'Esprit des lois.

Motley, *History of the United Netherlands* (Histoire des provinces unies des Pays-Bas); La Haye, chez Martin Nijhoff.

Nicolay, *Proceedings and Ordinances of the privy council of England* (Procédures et Ordonnances du conseil privé d'Angleterre), 7 volumes.

Paley (William), *The Principles of moral and political philosophy* (Principes de philosophie morale et politique).

Palgrave, *An Essay upon the original authority of the king's council* (Essai sur l'autorité primitive du conseil du roi).

Parliamentary Debates (Débats du parlement), de 1688 à 1741; 22 volumes.

Pashley, *Pauperism and poor law* (le Paupérisme et la loi sur les pauvres); Londres, 1853.

Petyr, *Lex parliamentaria* (la Loi du parlement).

Philipp, *Englische Reichs- und Rechtsgeschichte* (Histoire de l'Angleterre et du droit anglais).

Ranke, *Englische Geschichte* (Histoire d'Angleterre).

Richter, *Kirchenrecht* (Droit ecclésiastique).

Rogge, *Ueber das Gerichtswesen der Germanen* (De l'Organisation judiciaire des peuples germaniques); Halle, 1828.

Royer-Collard, Lettres sur la cour de la chancellerie; Paris, 1830.

Rushworth, *Historical Collection* (Recueil historique), partie III, vol. I et II.

Russell, *English Constitution* (la Constitution anglaise).

Ruttimann, *Der englische Civilprocess* (la Procédure civile anglaise); Leipzig, 1851.

Saturday Review (Revue du samedi).

Schlosser, *Geschichte des achtzehnten Jahrhunderts* (Histoire du dix-huitième siècle).

Schmalz, *Staatsverfassung Grossbritanniens* (Constitution politique de la Grande-Bretagne).

Schulte (François), *Das englische Parlament* (le Parlement anglais).

Selden, *Table Talk* (Propos de table); Londres, chez John Russel Smith.

Shakespeare, Drames : Richard II, Henri IV, Henri V, Henri VI, Henri VIII, etc.

Smith, *Commonwealth of England* (la République d'Angleterre).

Smith (Thomas), *De Republica Anglicorum* (la République des Anglais); édition Elzevier, 1630.

Smith (Thomas), *Angliæ Descriptio* (Description de l'Angleterre).

Le même, *Elements of the laws* (Éléments de législation); Philadelphie, 1853.

Smith, Toulmin, *The Parish* (la Paroisse); seconde édition.

Le même, *Parliamentary Remembrancer* (Souvenirs ou Mémorial du parlement), de 1859 à 1862.

Somers, Lord, *Tracts* (Traités).

Stahl, *Rechtsphilosophie* (Philosophie du droit).

Statistical Papers relating to India, printed by the court of directors of the East-India Company (Documents statistiques sur l'Inde, imprimés par ordre de la cour des directeurs de la Compagnie des Indes orientales); Londres, 1853.

Statutes at large (Collection générale des statuts), jusqu'à 1862 inclusivement.

Sykes, *Civil justice in India* (De la Justice civile dans l'Inde).

Thackeray, *The Four Georges* (les Quatre Georges); édition Tauchnitz.

Thierry (Augustin), Histoire de la conquête de l'Angleterre par les Normands; Paris, 1825.

Tocqueville (Alexis de), l'Ancien régime et la Révolution.

Urquhart, *Familiar Words* (Propos familiers).

Venedey, *England* (l'Angleterre).

Vincke (baron L. de), *Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens* (Tableau de l'administration intérieure de la Grande-Bretagne).

Walpole (Horace), Mémoires; Bellevue, 1848.

Walter, *Kirchenrecht* (Droit ecclésiastique).

Warnkœnig, *Französische Rechtsgeschichte* (Histoire du droit français).

Le même, *Juristische Encyclopædie* (Encyclopédie du droit).

Westminster Review (Revue de Westminster).

Wilda, *Das Gildenwesen im Mittelalter* (le Système des guildes au moyen âge).

FIN DU RELEVÉ BIBLIOGRAPHIQUE.

ERRATA ET RECTIFICATIONS.

Tome II, page 58, au bas : Au lieu de *wye-port*, lisez : *wye-*, *port-*.....

— — 328, — D'après le traducteur anglais, la doctrine de lord Coke rapportée par l'auteur, à cet endroit, serait maintenant abandonnée.

— — 375, note 3 : Au lieu de *Freemantle*, lisez : *Fremantle*.

